

ACTELE AUTORITĂȚILOR ADMINISTRAȚIEI PUBLICE LOCALE

- ✓ Norme de tehnică legislativă cu privire la actele normative adoptate de autoritățile administrației publice locale 11/001
 - Evaluarea preliminară a impactului proiector de acte normative 11/002
 - Forma de redactare a actelor normative 11/002
 - Avizarea proiectelor 11/003
 - Integrarea proiectului în ansamblul legislației 11/003
 - Unicitatea reglementării în materie și evitarea paralelismelor 11/003
 - Asanarea legislației 11/003
 - Alegerea soluțiilor legislative și definirea conceptelor 11/003
 - Soluții pentru situații tranzitorii 11/004
 - Motivarea proiectelor de acte normative 11/004
 - Redactarea actelor normative 11/005
 - Structura actului normativ 11/005
 - Sistematizarea conținutului actului normativ 11/007
 - Numerotarea și denumirea capitolelor și ale celorlalte grupări de articole 11/007
 - Anexele 11/007
 - Modificarea, completarea, abogrea și alte evenimente legislative 11/008
 - Actele normative cu aplicare limitată 11/009
 - Interpretarea legală 11/009
 - Republicarea 11/009
 - Rectificări 11/010
 - ✓ Transparența decizională în administrația publică locală 11/010
 - ✓ Publicarea actelor administrative cu caracter normativ adoptate sau emise de autoritățile administrației publice locale 11/013
 - ✓ Secretarul unității administrativ-teritoriale și liberul acces la informațiile de interes public 11/014
-

Actele autorităților administrației publice locale

Potrivit art. 115 din Legea administrației publice locale nr. 215/2001, pentru îndeplinirea atribuțiilor ce le revin:

- a) primarul emite dispoziții;
 - b) consiliul local adoptă hotărâri;
 - c) consiliul județean adoptă hotărâri.
- Dispozițiile primarului se comunică în mod obligatoriu prefectului județului, în cel mult 5 zile lucrătoare de la semnarea lor.
 - Hotărârile consiliului local se comunică în mod obligatoriu:
 - a) primarului unității administrativ-teritoriale;
 - b) prefectului județului.
 - Hotărârile consiliului județean se comunică în mod obligatoriu prefectului județului.

Comunicarea actelor între autoritățile administrației publice locale și cu prefectul județului se efectuează prin intermediul secretarului unității administrativ-teritoriale.

Actele autorităților administrației publice locale se vor aduce la cunoștință publică prin grija secretarului unității administrativ-teritoriale.

Dispozițiile primarului, hotărârile consiliului local și hotărârile consiliului județean sunt supuse controlului de legalitate al prefectului în condițiile legii care îi reglementează activitatea, respectiv în condițiile Legii nr. 340/2004 privind prefectul și instituția prefectului, republicată¹, cu modificările și completările ulterioare..

1. Norme de tehnică legislativă cu privire la actele normative adoptate de autoritățile administrației publice locale

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.

Potrivit art. 81 din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată², cu modificările și completările ulterioare, la elaborarea proiectelor de hotărâri, ordine sau dispoziții se va avea în vedere caracterul lor de acte subordonate legilor, hotărârilor și ordonanțelor Guvernului și altor acte de nivel superior. Astfel, reglementările cuprinse în hotărârile consiliilor locale și ale consiliilor județene, precum și cele cuprinse în ordinele prefectilor sau în dispozițiile primarilor nu pot contraveni Constituției României și reglementărilor din actele normative de nivel superior.

În conformitate cu art. 3 alin. (2) din Legea nr. 24/2000, normele de tehnică legislativă se aplică, în mod corespunzător, și la elaborarea și adoptarea actelor cu caracter normativ emise de autoritățile administrației publice locale.

Tehnică legislativă asigură sistematizarea, unificarea și coordonarea legislației, precum și conținutul și forma juridică adecvate pentru fiecare act normativ. În aceste condiții, normele de tehnică legislativă definesc părțile constitutive ale actului normativ, structura, forma și modul de sistematizare a conținutului acestuia, procedeele tehnice privind modificarea, completarea, abrogarea, publicarea și republicarea actelor normative, precum și limbajul, și stilul actului normativ.

Proiectele de acte normative care intră în sfera de competență a autorităților administrației publice locale se elaborează de înseși aceste autorități, ca autorități competente să le inițieze, potrivit dispozițiilor dreptului comun, respectiv Legea administrației publice locale nr. 215/2001, viza de legalitate aparținând secretarului unității administrativ-teritoriale (dispozițiile primarului și ale președintelui consiliului județean, hotărârile consiliului local, respectiv ale consiliului județean).

¹ Republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 225 din 24 martie 2008.

² Republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 260 din 21 aprilie 2010.

Astfel, în ceea ce privește conținutul și fundamentarea soluțiilor legislative, prin art. 6 din Legea nr. 24/2000 se dispune că proiectul de act normativ trebuie să instituie reguli necesare, suficiente și posibile care să conducă la o cât mai mare stabilitate și eficiență legislativă. Soluțiile pe care le cuprinde trebuie să fie temeinic fundamentate, luându-se în considerare interesul social, politica legislativă a statului român și cerințele corelării cu ansamblul reglementărilor interne și ale armonizării legislației naționale cu legislația comunitară și cu tratatele internaționale la care România este parte, precum și cu jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului. Pentru fundamentarea noii reglementări se va porni de la dezerdatele sociale prezente și de perspectivă, precum și de la insuficiențele legislației în vigoare.

Potrivit art. 84 din Legea nr. 24/2000, autoritățile administrației publice locale stabilesc, în aplicarea normelor de tehnică legislativă prevăzute în această lege, regulamente proprii cuprinzând măsurile metodologice, organizatorice, termenele și circulația proiectelor de acte normative în cadrul sferei lor de competență.

1.1. Evaluarea preliminară a impactului proiector de acte normative

Evaluarea preliminară a impactului proiector de acte normative ce intră în sfera autorităților administrației publice locale reprezintă un set de activități și proceduri realizate cu scopul de a asigura o fundamentare adecvată a inițiativelor legislative. Evaluarea preliminară a impactului presupune identificarea și analizarea efectelor economice, sociale, de mediu, legislative și bugetare pe care le produc reglementările propuse.

Evaluarea preliminară a impactului proiectelor de acte normative este considerată a fi modalitatea de fundamentare pentru soluțiile legislative propuse și trebuie realizată înainte de adoptarea actelor normative.

Fundamentarea noii reglementări trebuie să aibă în vedere atât evaluarea impactului legislației specifice în vigoare la momentul elaborării proiectului de act normativ, cât și evaluarea impactului politicilor publice pe care proiectul de act normativ le implementează.

Proiecte de acte normative vor fi însoțite, în mod obligatoriu, de o evaluare preliminară a impactului noilor reglementări asupra drepturilor și libertăților fundamentale ale omului.

Evaluarea preliminară a impactului este realizată de inițiatorul proiectului de act normativ. În cazul unor proiecte de acte normative complexe, evaluarea impactului poate fi realizată, pe baza unui contract de prestări de servicii, de către institute de cercetare științifică, universități, societăți comerciale sau organizații neguvernamentale, în conformitate cu prevederile legale în vigoare referitoare la achizițiile publice.

Evaluarea preliminară a impactului proiector de acte normative ce intră în sfera autorităților administrației publice locale nu este obligatorie în cazul inițiativelor legislative ale cetățenilor.

De asemenea, elaborarea proiectelor de acte normative trebuie precedată, în funcție de importanța și complexitatea acestora, de o activitate de documentare și analiză științifică, pentru cunoașterea temeinică a realităților economico-sociale care urmează să fie reglementate, a istoricului legislației din acel domeniu, precum și a reglementărilor similare din legislația străină, în special a țărilor Uniunii Europene.

Rezultatele studiilor de cercetare și referirile la sursele de informații suplimentare relevante pentru dezbaterea proiectelor de acte normative trebuie să fie incluse în instrumentul de prezentare și motivare a proiectului de act normativ.

În activitatea de documentare pentru fundamentarea proiectului de act normativ se vor examina practica Curții Constituționale în acel domeniu, jurisprudența în materie a Curții Europene a Drepturilor Omului, practica instanțelor judecătorești în aplicarea reglementărilor în vigoare, precum și doctrina juridică în materie.

1.2. Forma de redactare a actelor normative

Proiectele de acte normative se redactează în forma prescriptivă proprie normelor juridice, iar prin modul de exprimare actul normativ trebuie să asigure dispozițiilor sale un caracter obligatoriu.

Dispozițiile cuprinse în actul normativ pot fi, după caz, imperative, supletive, permissive, alternative, derogatorii, facultative, tranzitorii, temporare, de recomandare sau altele asemenea; aceste situații trebuie să rezulte expres din redactarea normelor.

Textul legislativ trebuie să fie formulat clar, fluent și inteligibil, fără dificultăți sintactice și pasaje obscure sau echivoce. Nu se folosesc termeni cu încărcătură afectivă. Forma și estetica exprimării nu trebuie să prejudicieze stilul juridic, precizia și claritatea dispozițiilor.

1.3. Avizarea proiectelor

În cazurile prevăzute de lege, în faza de elaborare a proiectelor de acte normative inițiatorul trebuie să solicite avizul autorităților interesate în aplicarea acestora, în funcție de obiectul reglementării.

1.4. Integrarea proiectului în ansamblul legislației

Actul normativ trebuie să se integreze organic în sistemul legislației, scop în care:

- proiectul de act normativ trebuie corelat cu prevederile actelor normative de nivel superior sau de același nivel, cu care se află în conexiune;
- proiectul de act normativ, întocmit pe baza unui act de nivel superior, nu poate depăși limitele competenței instituite prin acel act și nici nu poate contraveni principiilor și dispozițiilor acestuia;
- proiectul de act normativ trebuie să fie corelat cu reglementările comunitare și cu tratatele internaționale la care România este parte;
- proiectul de act normativ trebuie să fie corelat cu dispozițiile Convenției europene a drepturilor omului și ale protocoalelor adiționale la aceasta, ratificate de România, precum și cu jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului.

1.5. Unicitatea reglementării în materie și evitarea paralelismelor

Reglementările de același nivel și având același obiect se cuprind, de regulă, într-un singur act normativ. Un act normativ poate cuprinde reglementări și din alte materii conexe numai în măsura în care sunt indispensabile realizării scopului urmărit prin acest act.

O reglementare din aceeași materie și de același nivel poate fi cuprinsă într-un alt act normativ, dacă are caracter special față de actul ce cuprinde reglementarea generală în materie.

Caracterul special al unei reglementări se determină în funcție de obiectul acesteia, circumstanțiat la anumite categorii de situații, și de specificul soluțiilor legislative pe care le instituie.

Reglementarea este derogatorie dacă soluțiile legislative referitoare la o situație anume determinată cuprind norme diferite în raport cu reglementarea-cadru în materie, aceasta din urmă păstrându-și caracterul său general obligatoriu pentru toate celelalte cazuri.

În procesul de legiferare este interzisă instituirea aceluiași reglementări în mai multe articole sau alineate din același act normativ ori în două sau mai multe acte normative, iar pentru sublinierea unor conexiuni legislative se utilizează norma de trimitere. În cazul existenței unor paralelisme acestea vor fi înlăturate fie prin abrogare, fie prin concentrarea materiei în reglementări unice.

Totodată, într-un act normativ emis pe baza și în executarea altui act normativ de nivel superior nu se utilizează reproducerea unor dispoziții din actul superior, fiind recomandabilă numai indicarea textelor de referință. În asemenea cazuri, preluarea unor norme în actul inferior poate fi făcută numai pentru dezvoltarea ori detalierea soluțiilor din actul de bază.

1.6. Asanarea legislației

În vederea asanării legislației active, în procesul de elaborare a proiectelor de acte normative se va urmări abrogarea expresă a dispozițiilor legale căzute în desuetudine sau care înregistrează aspecte de contradictorialitate cu reglementarea preconizată.

1.7. Alegerea soluțiilor legislative și definirea conceptelor

Pentru alegerea unor soluții judicioase și durabile se pot elabora mai multe variante posibile, evaluându-se efectele previzibile ale soluțiilor preconizate.

Soluțiile legislative avute în vedere trebuie să prezinte suplețe pentru a realiza îmbinarea caracterului de stabilitate a reglementării cu cerințele de perspectivă ale dezvoltării sociale.

Totodată, soluțiile legislative preconizate prin proiectul de act normativ trebuie să acopere întreaga problematică a relațiilor sociale ce reprezintă obiectul de reglementare pentru a se evita lacunele legislative.

Pentru ca soluțiile să fie pe deplin acoperitoare se vor lua în considerare diferitele ipoteze ce se pot ivi în activitatea de aplicare a actului normativ, folosindu-se fie enumerarea situațiilor avute în vedere, fie formulări sintetice sau formulări-cadru de principiu, aplicabile oricăror situații posibile.

De asemenea, în cadrul soluțiilor legislative preconizate trebuie să se realizeze o configurare explicită a conceptelor și noțiunilor folosite în noua reglementare, care au un alt înțeles decât cel comun, pentru a se asigura astfel înțelegerea lor corectă și a se evita interpretările greșite.

1.8. Soluții pentru situații tranzitorii

Proiectul de act normativ trebuie să cuprindă soluții legislative pentru situații tranzitorii, în cazul în care prin noua reglementare sunt afectate raporturi sau situații juridice născute sub vechea reglementare, dar care nu și-au produs în întregime efectele până la data intrării în vigoare a noii reglementări. De asemenea, proiectul trebuie să cuprindă, dacă este cazul, măsuri legislative privind soluționarea conflictului între acte normative de categorii diferite, cu respectarea principiului ierarhiei actelor normative.

1.9. Motivarea proiectelor de acte normative

Proiectele de acte normative ale autorităților administrației publice locale trebuie însoțite de referate de aprobare ca documente de motivare.

Astfel, instrumentul de prezentare și motivare include conținutul evaluării impactului actelor normative, cuprinzând următoarele secțiuni:

- **motivul emiterii actului normativ** – cerințele care reclamă intervenția normativă, cu referire specială la insuficiențele și neconcordanțele reglementărilor în vigoare; principiile de bază și finalitatea reglementărilor propuse, cu evidențierea elementelor noi; concluziile studiilor, lucrărilor de cercetare, evaluărilor statistice; referirile la documente de politici publice sau la actul normativ pentru a căror implementare este elaborat respectivul proiect;
- **impactul socio-economic** – efectele asupra mediului macroeconomic, de afaceri, social și asupra mediului înconjurător, inclusiv evaluarea costurilor și beneficiilor;
- **impactul financiar** asupra bugetului general consolidat atât pe termen scurt, pentru anul curent, cât și pe termen lung (pe 5 ani), inclusiv informații cu privire la cheltuieli și venituri;
- **impactul asupra sistemului juridic** – implicațiile pe care noua reglementare le are asupra legislației în vigoare; compatibilitatea cu reglementările comunitare în materie, determinarea exactă a acestora și, dacă este cazul, măsurile viitoare de armonizare care se impun; deciziile Curții de Justiție a Uniunii Europene și alte documente relevante pentru transpunerea sau implementarea prevederilor legale respective; implicațiile asupra legislației interne, în cazul ratificării sau aprobării unor tratate ori acorduri internaționale, precum și măsurile de adaptare necesare; preocupările în materie de armonizare legislativă;
- **consultările derulate** în vederea elaborării proiectului de act normativ, organizațiile și specialiștii consultați, esența recomandărilor primite;
- **activitățile de informare publică** privind elaborarea și implementarea proiectului de act normativ;
- **măsurile de implementare** – modificările instituționale și funcționale la nivelul administrației publice locale.

În situația în care reglementarea propusă se elaborează în executarea unui act normativ, motivarea trebuie să cuprindă referiri la actul pe baza și în executarea căruia se emite.

Documentele de motivare se redactează într-un stil explicativ, clar, folosindu-se terminologia proiectului de act normativ pe care îl prezintă. Motivarea trebuie să se refere la forma finală a proiectului de act normativ; dacă pe parcurs s-au adus unele modificări proiectului, ca urmare a propunerilor și observațiilor primite de la organele de avizare, motivarea inițială trebuie reconsiderată în mod corespunzător.

Expunerile de motive la proiectele de legi pentru care inițiativa legislativă se exercită de Guvern, precum și expunerile de motive la proiectele de legi de aprobare a unor ordonanțe sau ordonanțe de urgență se semnează de primul-ministru după adoptarea formei finale a proiectului în ședință a Guvernului.

1.10. Redactarea actelor normative

Pentru asigurarea unei succesiuni logice a soluțiilor legislative preconizate și realizarea unei armonii interioare a actului normativ, redactarea textului proiectului trebuie precedată de întocmirea unui plan de grupare a ideilor în funcție de conexiunile și de raportul firesc dintre ele, în cadrul concepției generale a reglementării.

Actele normative trebuie redactate într-un limbaj și stil juridic specific normativ, concis, sobru, clar și precis, care să excludă orice echivoc, cu respectarea strictă a regulilor gramaticale și de ortografie.

Este interzisă folosirea neologismelor, dacă există un sinonim de largă răspândire în limba română. În cazurile în care se impune folosirea unor termeni și expresii străine, se va alătura, după caz, corespondentul lor în limba română.

Termenii de specialitate pot fi utilizați numai dacă sunt consacrați în domeniul de activitate la care se referă reglementarea.

Redactarea textelor se face prin folosirea cuvintelor în înțelesul lor curent din limba română modernă, cu evitarea regionalismelor. Redactarea este subordonată dezideratului înțelegerii cu ușurință a textului de către destinatarul acestuia.

În limbajul normativ, aceleași noțiuni se exprimă numai prin aceiași termeni. Dacă o noțiune sau un termen nu este consacrat sau poate avea înțelesuri diferite, semnificația acestuia în context se stabilește prin actul normativ ce le instituie, în cadrul dispozițiilor generale sau într-o anexă destinată lexicului respectiv, și devine obligatoriu pentru actele normative din aceeași materie. Exprimarea prin abrevieri a unor denumiri sau termeni se poate face numai prin explicitare în text, la prima folosire.

Textul articolelor trebuie să aibă caracter dispozitiv, să prezinte norma instituită fără explicații sau justificări.

În redactarea actului normativ, de regulă, verbele se utilizează la timpul prezent, forma afirmativă, pentru a se accentua caracterul imperativ al dispoziției respective.

Utilizarea unor explicații prin norme interpretative este permisă numai în măsura în care ele sunt strict necesare pentru înțelegerea textului. Nu este permisă prezentarea unor explicații prin folosirea parantezelor.

Referirea într-un act normativ la alt act normativ se face prin precizarea categoriei juridice a acestuia, a numărului său, a titlului și a datei publicării aceluși act sau numai a categoriei juridice și a numărului, dacă astfel orice confuzie este exclusă.

Referirea la un tratat internațional trebuie să cuprindă atât denumirea completă a acestuia, cât și a actului de ratificare sau de aprobare.

1.11. Structura actului normativ

Actul normativ are următoarele părți constitutive: titlul și, dacă este cazul, preambulul, formula introductivă, partea dispozitivă, formula de atestare a autenticității actului.

a) Titlul actului normativ cuprinde denumirea generică a actului, în funcție de categoria sa juridică și de autoritatea emitentă, precum și obiectul reglementării exprimat sintetic. Categoria juridică a actului normativ este determinată de regimul competențelor stabilit prin Constituție, legi și prin alte acte normative prin care se acordă prerogative de reglementare juridică autorităților publice. Autoritatea publică este investită prin Constituție sau printr-un alt act normativ.

Se interzice ca denumirea proiectului unui act normativ să fie aceeași cu cea a altui act normativ în vigoare.

În cazul actelor normative prin care se modifică ori se completează un alt act normativ, titlul actului va exprima operațiunea de modificare sau de completare a actului normativ avut în vedere.

Ca element de identificare, titlul se întrecește, după adoptarea actului normativ, cu un număr de ordine, la care se adaugă anul în care a fost adoptat acesta.

b) Formula introductivă

Formula introductivă constă într-o propoziție care cuprinde denumirea autorității emitente și exprimarea hotărârii de luare a deciziei referitoare la emiterea sau adoptarea actului normativ respectiv.

La actele normative ale autorității administrației publice locale, formula introductivă cuprinde autoritatea emitentă, denumirea generică a actului, în funcție de natura sa juridică, precum și temeiurile juridice pe baza și în executarea cărora actul a fost emis, dar și temeiul legal din Legea administrației publice locale nr. 215/2001.

c) Preambulul

Preambulul enunță, în sinteză, scopul și, după caz, motivarea reglementării. El nu poate cuprinde nici directive, nici reguli de interpretare. Preambulul precedă formula introductivă. Includerea preambulului în cuprinsul actului normativ se apreciază de la caz la caz.

De menționat că, în cazul actelor normative ale administrației publice locale, în preambul se menționează și avizele prevăzute de lege.

d) Partea dispozitivă

Partea dispozitivă a actului normativ reprezintă conținutul propriu-zis al reglementării, alcătuit din totalitatea normelor juridice instituite pentru sfera raporturilor sociale ce fac obiectul acestuia.

● **Articolul, elementul structural de bază al părții dispozitive**

Elementul structural de bază al părții dispozitive îl constituie articolul. Articolul cuprinde, de regulă, o singură dispoziție normativă aplicabilă unei situații date.

Structura articolului trebuie să fie echilibrată, abordând exclusiv aspectele juridice necesare contextului reglementării.

Articolul se exprimă în textul legii prin abrevierea „art.". Articolele se numerotează în continuare, în ordinea din text, de la începutul până la sfârșitul actului normativ, cu cifre arabe. Dacă actul normativ cuprinde un singur articol, acesta se va defini prin expresia „Articol unic“.

În cazul actelor normative care au ca obiect modificări sau completări ale altor acte normative, articolele se numerotează cu cifre romane, păstrându-se numerotarea cu cifre arabe pentru textele modificate sau completate.

● **Alineatul**

În cazul în care din dispoziția normativă primară a unui articol decurg, în mod organic, mai multe ipoteze juridice, acestea vor fi prezentate în alineate distincte, asigurându-se articolului o succesiune logică a ideilor și o coerență a reglementării.

Alineatul, ca subdiviziune a articolului, este constituit, de regulă, dintr-o singură propoziție sau frază, prin care se reglementează o ipoteză juridică specifică ansamblului articolului; dacă dispoziția nu poate fi exprimată într-o singură propoziție sau frază, se pot adăuga noi propoziții sau fraze, separate prin punct și virgulă. Alineatul se evidențiază printr-o ușoară retragere de la alinierea textului pe verticală.

Dacă în cuprinsul unui articol se utilizează un termen sau o expresie care are în contextul actului normativ un alt înțeles decât cel obișnuit, înțelesul specific al acesteia trebuie definit în cadrul unui alineat subsecvent. În cazul în care frecvența unor astfel de termeni și expresii este mare, actul normativ trebuie să cuprindă în structura sa un grupaj de definiții sau o anexă cu un index de termeni.

În actele normative cu o anumită întindere, dacă un articol are două sau mai multe alineate, acestea se numerotează la începutul fiecăruia cu cifre arabe cuprinse în paranteză. Pentru claritatea, concizia și caracterul unitar al textului unui articol se recomandă ca acesta să nu fie format dintr-un număr prea mare de alineate.

● **Enumerările în text**

Dacă textul unui articol sau alineat conține enumerări prezentate distinct, acestea se identifică prin utilizarea literelor alfabetului românesc, și nu prin liniuțe sau alte semne grafice.

O enumerare distinctă, marcată cu o literă, nu poate cuprinde, la rândul ei, o altă enumerare și nici alineate noi.

Dacă ipoteza marcată cu o literă necesită o dezvoltare sau o explicație separată, aceasta se va face printr-un alineat distinct, care să urmeze ultimei enumerări.

● **Trimiterea la alte acte normative**

În cazul în care o normă este complementară altei norme, pentru evitarea repetării în text a acelei norme se va face trimitere la articolul, respectiv la actul normativ care o conține. Nu poate fi făcută, de regulă, o trimitere la o altă normă de trimitere.