

INSTITUȚIA PREFECTULUI - JUDEȚUL GORJ  
Compartimentul Audit Public Intern  
Compartimentul Corpul de Control  
Nr.16855/16.12.2019

Se aprobă,  
PREFECT  
Ion - Cristinel RUJAN



**RAPORT,**  
*privind efectuarea unei analize asupra legalității dispozițiilor de  
delegare, emise de primarul municipiului Târgu - Jiu*

**Cap.I INTRODUCERE:**

În scopul soluționării aspectelor sesizate prin petițiile nr.15510 /19.11.2019 și nr. 15123/08.05.2019, formulate de un număr de 11 consilieri locali ai Municipiului Tg-Jiu, prefectul județului Gorj a solicitat structurilor Corpului de Control al Prefectului și Compartimentului Audit Intern, efectuarea unei analize cu privire la legalitatea dispozițiilor de delegare emise de Primarul Municipiului Tg-Jiu, respectiv a dispoziției nr. 2709/01.10.2019 privind delegarea „unei părți” din atribuțiile Primarului Municipiului Tg-Jiu și a dispoziției nr. 2803/10.10.2019 privind delegarea atribuțiilor primarului municipiului Tg – Jiu , în perioada absenței acestuia din instituție (concediu de odihnă, delegații în interes de serviciu).

Analiza s-a efectuat prin raportare la cadrul legal incident instituției delegării, a înlocuitorului desemnat și înlocuitorului de drept, rezultate din Codul administrativ, dar și prin evaluarea modului în care au fost transpuse în practică actele administrative de delegare, prin prisma categoriilor de dispoziții emise și comunicate prefectului cu adresa nr. 55.855/09.12.2019 și a HCL comunicate prefectului cu adresa nr. 55019/04.12.2019.

În ce privește celelalte acte juridice (contracte, decizii, certificate, avize, autorizații), pentru evaluarea modalității de aplicare a actelor de delegare, controlul și auditul nu pot face o apreciere a situației existente.

Evaluarea s-a făcut și prin raportare la Regulamentul de organizare și funcționare al aparatului de specialitate al primarului, aprobat prin HCL nr. 166/28.04.2016, prin raportare la structura organizatorică și nivelele ierarhice aprobate prin HCL nr. 255/25.06.2018 și la statul de funcții aprobat prin HCL nr. 250/24.06.2019, acte administrative aplicabile la data emiterii deciziei și până în prezent.

Acțiunea de evaluare s-a realizat în baza atribuțiilor rezultate din ROF-ul Instituției Prefectului - Județul Gorj, secțiunea 7 - Corpul de Control al Prefectului, iar auditorul intern a furnizat consultanță cu caracter informal, la solicitarea prefectului, fiind aplicabile prevederile cap.IV, pct.4.1.2., lit a) și b), coroborat cu prevederile pct. 4.1.3. lit.b) și c) din H.G. nr. 1086/2013 pentru aprobarea Normelor generale privind exercitarea activității de audit public intern.

## **Cap. II CONSTATĂRI:**

1. Pentru o evaluare corectă și obiectivă au fost identificate prevederile legale referitoare la rolul și atribuțiile primarului, ale viceprimarului, ale secretarului general al unității administrativ teritoriale, ale administratorului public, ale funcționarilor publici de conducere și ale altor categorii de personal din aparatul de specialitate al primarului precum și puncte de vedere în specialitate juridică, emise de specialiști cu privire la problematica delegării, rezultate din diverse publicații și critici de neconstituționalitate.

### **A. Cadrul legal se prezintă astfel:**

#### *Rolul și atribuțiile primarului:*

ART. 154 din Codul administrativ:

#### ***Rolul primarului***

„ (1) *Primarul asigură respectarea drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor, a prevederilor Constituției, precum și punerea în aplicare a legilor, a decretelor Președintelui României, a ordonanțelor și hotărârilor Guvernului, a hotărârilor consiliului local. Primarul dispune măsurile necesare și acordă sprijin pentru aplicarea ordinelor și instrucțiunilor cu caracter normativ ale miniștrilor, ale celorlalți conducători ai autorităților administrației publice centrale, ale prefectului, a dispozițiilor președintelui consiliului județean, precum și a hotărârilor consiliului județean, în condițiile legii.*

(2) *Pentru punerea în aplicare a activităților date în competența sa prin actele prevăzute la alin. (1), primarul are în subordine un aparat de specialitate.*

(3) *Aparatul de specialitate al primarului este structurat pe compartimente funcționale încadrate cu funcționari publici și personal contractual.*

(4) *Primarul conduce instituțiile publice de interes local, precum și serviciile publice de interes local.*

(5) Primarul participă la ședințele consiliului local și are dreptul să își exprime punctul de vedere asupra tuturor problemelor înscrise pe ordinea de zi, precum și de a formula amendamente de fond sau de formă asupra oricăror proiecte de hotărâri, inclusiv ale altor inițiatori. Punctul de vedere al primarului se consemnează, în mod obligatoriu, în procesul-verbal al ședinței.

(6) Primarul, în calitatea sa de autoritate publică executivă a administrației publice locale, reprezintă unitatea administrativ-teritorială în relațiile cu alte autorități publice, cu persoanele fizice sau juridice române și străine, precum și în justiție.

#### ART. 155

##### **Atribuțiile primarului;**

(1) Primarul îndeplinește următoarele categorii principale de atribuții:

- a) atribuții exercitate în calitate de reprezentant al statului, în condițiile legii;
- b) atribuții referitoare la relația cu consiliul local;
- c) atribuții referitoare la bugetul local al unității administrativ-teritoriale;
- d) atribuții privind serviciile publice asigurate cetățenilor, de interes local;
- e) alte atribuții stabilite prin lege.

(...)

#### ART. 152

##### **Rolul, numirea și eliberarea din funcție a viceprimarului;**

(1) Viceprimarul este subordonat primarului și, în situațiile prevăzute de lege, înlocuitorul de drept al acestuia, situație în care exercită, în numele primarului, atribuțiile ce îi revin acestuia. Primarul poate delega o parte din atribuțiile sale viceprimarului.

(...)

(4) În situația în care se aleg doi viceprimari, sunt declarați aleși candidații care au obținut votul majorității absolute. În această situație, consiliul local desemnează, prin hotărâre, care dintre cei doi viceprimari exercită primul calitatea de înlocuitor de drept al primarului.

#### ART. 214

##### **Concediul de odihnă;**

(...)

(2) Planificarea concediului de odihnă al persoanelor prevăzute la art. 213 se face de președintele consiliului județean sau de primarul unității/subdiviziunii administrativ-teritoriale, în luna decembrie a anului premergător celui în care se efectuează concediu.

(3) Președintele și vicepreședinții aceluiasi consiliu județean, primarul și viceprimarul, respectiv viceprimarii aceleiasi unități/subdiviziuni administrativ-teritoriale nu pot efectua concediul de odihnă simultan.

(...)

(6) Președinții și vicepreședinții consiliilor județene, primarii și viceprimarii efectuează concediul de odihnă în fiecare an.

(7) Concediul de odihnă al persoanelor prevăzute la art. 213 poate fi întrerupt în mod excepțional dacă interesele colectivității locale impun prezența acestora în unitatea/subdiviziunea administrativ-teritorială. În asemenea situații, înlocuitorul desemnat îl înștiințează de îndată pe președinte, respectiv pe primar, iar concediul de odihnă al acestuia se întrerupe. La încetarea cauzelor care au determinat întreruperea concediului de odihnă, acesta este reluat, durata lui prelungindu-se cu perioada cât a fost întrerupt.

#### ART. 163

##### **Exercitarea temporară a atribuțiilor primarului;**

(1) În caz de vacanță a funcției de primar, în caz de suspendare din funcție a acestuia, precum și în situațiile de imposibilitate de exercitare a mandatului, atribuțiile ce îi sunt conferite prin prezentul cod sunt exercitate de drept de viceprimar sau, după caz, de unul dintre viceprimari, desemnat de consiliul local în condițiile art. 152 alin. (4), cu respectarea drepturilor și obligațiilor corespunzătoare funcției. Pe perioada exercitării de drept a atribuțiilor de primar, viceprimarul își păstrează dreptul de vot în cadrul consiliului local și primește o indemnizație lunară unică egală cu cea a funcției de primar.

(...)

#### ART. 157

##### **Delegarea atribuțiilor;**

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

(2) Dispoziția de delegare trebuie să prevadă perioada, atribuțiile delegate și limitele exercitării atribuțiilor delegate, sub sancțiunea nulității. Dispoziția de delegare nu poate avea ca obiect toate atribuțiile prevăzute de lege în sarcina primarului. Delegarea de atribuții se face numai cu informarea prealabilă a persoanei căreia i se delegă atribuțiile.

(3) Persoana căreia i-au fost delegate atribuții în condițiile alin. (1) și (2) exercită pe perioada delegării atribuțiile funcției pe care o deține, precum și atribuțiile delegate; este interzisă subdelegarea atribuțiilor.

(4) Persoana căreia i-au fost delegate atribuții în condițiile alin. (1) și (2) răspunde civil, administrativ sau penal, după caz, pentru faptele săvârșite cu încălcarea legii în exercitarea acestor atribuții.

#### ART. 196

##### **Tipurile de acte administrative;**

(1) În exercitarea atribuțiilor ce le revin, autoritățile administrației publice locale adoptă sau emit, după caz, acte administrative cu caracter normativ sau individual, după cum urmează:

a) consiliul local și consiliul județean adoptă hotărâri;

b) primarul și președintele consiliului județean emit dispoziții.

(2) În organizarea executării sau executării în concret a legii, autoritățile deliberative și cele executive adoptă, emit sau încheie, după caz, și alte acte juridice prin care se nasc, se modifică sau se sting drepturi și obligații.

#### ART. 240

##### **Răspunderea aferentă actelor administrative;**

(1) Primarul, președintele consiliului județean, respectiv președintele de ședință al consiliului local, după caz, prin semnare, învestește cu formulă de autoritate executarea actelor administrative emise sau adoptate în exercitarea atribuțiilor care îi revin potrivit legii.

(2) Aprecierea necesității și oportunitatea adoptării și emiterii actelor administrative aparține exclusiv autorităților deliberative, respectiv executive. Întocmirea rapoartelor sau a altor documente de fundamentare prevăzute de lege, contrasemnarea sau avizarea pentru legalitate și semnarea documentelor de fundamentare angajează răspunderea administrativă, civilă sau penală, după caz, a semnatarilor, în cazul încălcării legii, în raport cu atribuțiile specifice.

(3) Actele autorităților administrației publice locale angajează, în condițiile legii, răspunderea administrativă, civilă sau penală, după caz, a funcționarilor publici și personalului contractual din aparatul de specialitate al primarului, respectiv al consiliului județean care, cu încălcarea prevederilor legale, fundamentează din punct de vedere tehnic și al legalității emiterea sau adoptarea lor sau contrasemnează ori avizează, după caz, pentru legalitate aceste acte.

(4) În cazul în care printr-un act administrativ al autorităților administrației publice locale emis sau adoptat fără a fi fundamentat, contrasemnat sau avizat din punct de vedere tehnic sau al legalității s-au produs consecințe vătămătoare, este angajată răspunderea juridică a autorității executive sau autorității deliberative, după caz, în condițiile legii și ale prezentului cod.

(5) Funcționarii publici sau personalul contractual, după caz, responsabili cu operațiunile prevăzute la alin. (3) pot formula obiecții ori refuza efectuarea acestora în condițiile art. 490, respectiv art. 553.

(6) Prevederile alin. (1) -(5) se aplică și în cazul altor acte administrative sau asimilate acestora în condițiile legii emise, respectiv adoptate de autoritățile administrației publice locale.

#### ART. 438

##### **Limitele delegării de atribuții;**

(...)

(11) Funcționarii publici pot îndeplini unele atribuții corespunzătoare unei funcții de demnitate publică, ale unei funcții de autoritate publică sau ale unei alte funcții publice, numai în condițiile expres prevăzute de lege.

#### ART. 578

Răspunderea patrimonială a personalului autorităților sau instituțiilor publice în legătură cu atribuțiile delegate



*Personalul autorităților sau instituțiilor publice căruia i se delegă în scris atribuții răspunde pentru prejudiciile cauzate în legătură cu exercitarea atribuțiilor delegate. Actul de delegare trebuie să prevadă limitele acestuia.*

ART. 579

***Exonerarea de răspundere;***

*Actul de delegare emis cu încălcarea prevederilor art. 57, 157, 191 și 438 este nul și exonerează de răspundere persoana delegată.*

**B. Sesizarea de neconstituționalitate formulate de Președintele României, în temeiul dispozițiilor art. 146 lit. a) din Constituție și ale art. 15 din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, republicată, cu modificările și completările ulterioare, referitoare la neconstituționalitate art. 157 alin. (1) și (2) din Legea pentru aprobarea Codului administrativ adoptată în anul 2018 (cu precizarea că, formularea art.157 din OUG nr.57/2019, are același conținut cu cea adoptată de legislativ în anul 2018);**

Pct.26. Art. 157 alin. (1) și (2) din legea supusă examinării de constituționalitate, încalcă prevederile art. 1 alin. (5) din Constituție.

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

(2) *Dispoziția de delegare trebuie să prevadă perioada, atribuțiile delegate și limitele exercitării atribuțiilor delegate, sub sancțiunea nulității. Dispoziția de delegare nu poate avea ca obiect toate atribuțiile prevăzute de lege în sarcina primarului. Delegarea de atribuții se face numai cu informarea prealabilă a persoanei căreia i se delegă atribuțiile.”*

Textele sunt neclare și imprecise întrucât, pe de o parte, alin. (1) prevede posibilitatea delegării atribuțiilor (a tuturor, cât timp legea nu distinge) către mai multe subiecte de drept, iar pe de altă parte, alin. (2) prevede că dispoziția de delegare (deci la singular, cea care vizează delegarea unor atribuții către unul dintre subiecții de drept de la alin. (1) nu poate avea ca obiect toate atribuțiile prevăzute de lege în sarcina primarului. Astfel, se poate imagina o situație în care primarul poate emite mai multe dispoziții prin care să delege toate atribuțiile sale mai multor subiecte de drept prevăzute la alin. (1), fiecăruia delegându-i doar o parte din ansamblul atribuțiilor, dar tuturor împreună, toate atribuțiile.

Mai mult, textul este neclar, întrucât nu prevede perioada pentru care se delegă anumite atribuții. Pentru a evita interpretări și aplicări excesive ale textului, perioada pentru care se delegă atribuțiile ar trebui să fie (mult) mai redusă decât durata mandatului primarului, eventual de câteva luni. Nu în ultimul rând, textul este neclar și prin faptul că nu se reglementează rațiunile (situațiile) ce ar putea reprezenta temei al delegării.

Pentru toate aceste considerente, dispozițiile art. 157 alin. (1) și (2) din legea criticată nu îndeplinesc cerințele de claritate a legii și contravin astfel dispozițiilor art. 1 alin. (5) din Constituție.

### **C. Aprecieri ale unor specialiști în domeniul juridic;**

Cu privire la O.U.G. nr. 57/2019, act normativ intrat în vigoare la data de 05.07.2019, relativ recent, nu au fost publicate un număr suficient de articole de specialitate, iar jurisprudența este săracă din acest punct de vedere.

O primă apreciere care merită prezentată în cuprinsul raportului este cea publicată pe pagina de internet [www.juridice.ro](http://www.juridice.ro).

Codul administrativ prin art.240 introduce o normă juridică nouă, incidentă în materia emiterii și adoptării actelor administrative la nivelul administrației publice locale.

Este vorba de cea cuprinsă la art. 240, alin. 1 Cod administrativ și care vizează să investească, prin semnătură, cu formulă de autoritate, executarea actelor administrative emise sau adoptate de autoritățile administrației publice locale.

Practic, doar semnătura persoanelor strict și limitativ prezentate la art. 240, alin. 1 Cod adm. conferă caracter executoriu actului administrativ emis sau adoptat, după caz.

Alineatul (2) vine să întărească și mai mult dispozițiile imperative ale primului în sensul că, **institue un drept exclusiv de apreciere a oportunității și necesității emiterii/adoptării actelor administrative doar pentru autoritățile executive și deliberative.**

Așa fiind, acestea reprezintă condiții ad-validitatem ale actului administrativ emis sau adoptat la nivelul administrației publice locale, introduse prin Codul administrativ.

În sprijinul acestei concluzii vine și alin. 3 al aceluiași art. 240, care sancționează cu angajarea răspunderii funcționarilor publici și personalului contractual doar pentru operațiunile de fundamentare, contrasemnare ori avizare realizate cu încălcarea prevederilor legale, care sunt anterioare emiterii actului administrativ, precum și alin. 4 care indică angajarea răspunderii juridice a autorității executive sau autorității deliberative, după caz, care a emis actul administrativ cu desconsiderarea operațiunilor anterior prezentate la alin. 3 și care au condus la producerea unor consecințe vătămătoare.

Opinăm și că, în lipsa unei prevederi legale exprese, autoritatea executivă nu poate, sub nici o formă, să delege dreptul de a emite dispoziții unei alte persoane. Primarul nu poate delega dreptul de a emite dispoziții, un drept intuitu personae în considerarea calității sale de autoritate executivă a administrației publice locale. Aceeași judecată de valoare se aplică și în cazul Consiliului local, care nu poate delega primarului ori unei comisii de specialitate dreptul de a adopta hotărâri.

Posibilitatea emiterii unei dispoziții operează totuși în cazul înlocuitorilor de drept și doar în lipsa primarului sau președintelui consiliului județean, în situațiile expres prevăzute de Codul administrativ. În acest context notăm și dispozițiile art. 214, alin. 3 C. adm. care prevăd că, "Președintele și vicepreședinții aceluiași consiliu județean, primarul și viceprimarul, respectiv viceprimarii aceleiași unități/subdiviziuni administrativ-teritoriale nu pot efectua concediul de odihnă simultan"; iar alin. 7 al aceluiași articol prevede în situații excepționale întreruperea concediului de către înlocuitorul desemnat[1].



Arătăm că, delegarea atribuțiilor poate fi posibilă, în condițiile art. 157 C. adm., mai puțin însă aceea de a emite dispoziții pentru că ele nu ar putea fi învestite cu formulă de autoritate printr-o altă semnătură decât cea a autorității executive – primarul, iar persoana delegată nu ar avea dreptul de a aprecia oportunitatea și necesitatea emiterii dispoziției, aceasta revenind exclusiv[2] primarului, ca autoritate executivă, așa cum am arătat mai sus acestea reprezentând condiții de validitate ale actului administrativ.

Încercând un exercițiu cu valențe contencioase, în lumina noii prevederi a Codului administrativ, în cazul unei dispoziții a primarului, rezultă că practic, în dreptul emitentului, o altă semnătură decât cea competentă legal să învestească cu formulă de autoritate executarea actului administrativ[3] (dispoziția primarului) conduce la nulitatea actului, acesta neîndeplinind două condiții de validitate prevăzute de legiuitor, una la art. 240, alin. 1 (semnătura primarului) și cealaltă la art. 240, alin. 2 (dreptul exclusiv de apreciere asupra oportunității și necesității emiterii dispoziției al autorității executive, adică a primarului).

De altfel, conceptual și practic, dispoziția nu este o atribuție în sine și nu are aptitudinea de a fi delegată, deoarece potrivit legii,[4] dispoziția se emite în exercitarea atribuțiilor ce îi revin primarului ca autoritate a administrației publice locale. Primarul poate delega acele atribuții care nu presupun emiterea unei dispoziții sau poate delega atribuții care presupun emiterea unei dispoziții însă până la faza emiterii acesteia, când este chemat personal de către lege 1) să aprecieze oportunitatea și necesitatea emiterii ei, în mod exclusiv și 2) prin semnătură, să învestească cu formulă de autoritate executarea acesteia.

Aceasta cu atât mai mult cu cât, potrivit prevederilor art. 627 C. adm [5], de la 1 ianuarie 2020, centrul de greutate al operațiunilor administrative se va muta dinspre ștampilă, spre semnătură...

## **2. Situația de fapt rezultată din actele de delegare;**

a). Prin dispoziția nr. 2709/01.10.2019 privind delegarea unei părți din atribuțiile Primarului Municipiului Tg-Jiu și încetarea aplicabilității Dispoziției nr. 2423/02.08.2019, modificată prin dispoziția nr.2570/02.09.2019 s-a dispus:

- prin art.1 din actul administrativ cu caracter individual, emis de primar începând cu 01.10.2019 și până la expirarea mandatului primarului, în temeiul art.157 din OUG 57/2019, primarul își deleagă atribuțiile de organizare a executării și de executare în concret a activităților conferite de lege, de actele normative sau administrative, adoptate și repartizate

în sarcina sa, doamnei [redacted] consilier superior, la Compartimentul control intern/....).

- potrivit alin. 2 al aceluiași articol, în categoria atribuțiilor delegate potrivit alineatului (1) se include și dreptul de emitere acte administrative cu caracter normativ sau individual, cel de a încheia acte juridice prin care se nasc, se modifică sau se sting drepturi și obligații și cele de a semna documentele intrate, create și /sau ieșite din U.A.T.. Municipiul Tg-Jiu.

- prin art.2 se exceptează de la delegarea prevăzută la art.1, urmând a rămâne în sarcina Primarului municipiului Tg-Jiu, atribuțiile și activitățile de conducere, coordonare și control derulate la nivelul Direcției tehnice și managementul calității, Direcției economice, Cabinetului primarului și Compartimentului control intern, din aparatul de specialitate al Primarului Municipiului Tg-Jiu.

- prin art.4 se precizează că: în perioada delegării atribuțiilor, doamna [redacted] nu va avea dreptul de a iniția proiecte de HCL.

b). Prin Dispoziția nr.2803/10.10.2019 privind delegarea atribuțiilor Primarului Municipiului Tg -Jiu , în perioada absenței acestuia din instituție ( concedii de odihnă, delegații), atribuțiile nedelegate ale primarului reglementate la art.2 din Dispoziția nr.2707/01.10.2019 , pe perioada concediului de odihnă, delegații în interes de serviciu, se delegă domnului director executiv [redacted].

### **3. Cu privire la modalitatea de aplicare a dispozițiilor de delegare;**

Au fost evaluate în ce privește modalitatea de semnare a dispozițiilor primarului de la nr. 3108-3164, comunicate Instituției Prefectului-Județul Gorj, cu adresa nr. 55858/09.12.2019, pentru exercitarea controlului de legalitate, reținându-se că, acestea au fost semnate, în principal, de persoana la care s-a făcut delegarea prin Dispoziția primarului nr. 2.709/01.10.2019, respectiv doamna [redacted] consilier superior în cadrul Compartimentului Control Intern.

Referitor la semnarea proiectelor de HCL s-a reținut că, acestea sunt semnate de primar. Totodată sunt semnate de primar și dispozițiile de convocare a membrilor consiliului local în ședințe ordinare sau extraordinare , după caz.

Categoriile de dispoziții emise și semnate prin delegare, din punct de vedere al obiectului acestora, pot fi grupate astfel:

- dispoziții privind constituirea unor Comisii de recepție, emise pentru realizarea atribuțiilor reglementate la art.155, alin.1, lit.e) din O.U.G. nr.157/2019 privind codul administrativ;
- dispoziții privind acordarea ajutorului social, servicii de masă, alocația pentru familie, indemnizația pentru persoane cu handicap, tichete sociale, etc., respectiv acte

administrative emise în domeniul asistenței sociale și a prestațiilor sociale, pentru realizarea atribuțiilor prevăzute la art. 155, alin.1, lit.c) ,d) și e) și , după caz din O.U.G. nr.157/2019 privind codul administrativ;

- dispoziții privind aprobarea măsurilor pentru desfășurarea meciului de fotbal, respectiv acte administrative emise în domeniul ordinii publice;
- dispoziții privind instituirea curatelei speciale, respectiv acte administrative emise având ca bază legală aplicarea art.229, alin 3, indice 2, din Legea 287/2019 privind Codul Civil;
- dispoziții privind salariile de bază aferente personalului din cadrul aparatului de specialitate al primarului , emise în temeiul art.11 din Legea 153/2017, respectiv în baza calității de ordonator de credite, atribuție reglementată la art.155, alin. 4 lit. a);
- dispoziții privind decizia de expropriere , emisă în temeiul art.2, alin.3, lit.e )și art.9 din Legea 255/2010 privind expropriere pentru cauze de utilitate publică, necesare realizării unor obiective de interes național, județean și local;
- dispoziții privind constituirea unor comisii de analiză, comisii de evaluare a ofertelor, respectiv acte administrative emise în domeniul asistenței sociale și a prestațiilor sociale, pentru realizarea atribuțiilor prevăzute la art. 155, alin.1, lit. e -alte atribuții prevăzute de lege din O.U.G. nr.157/2019 privind codul administrativ ;
- dispoziții privind încetarea contractului individual de muncă, pentru realizarea atribuțiilor prevăzute la art. 155, alin.1, lit. c , d și e din O.U.G. nr.157/2019 privind codul administrativ;

S-a reținut că, din totalul dispozițiilor emise doar 3 (trei ) sunt semnate de primar, respectiv dispoziția nr. 3156/05.12.2019 privind instituirea curatelei speciale pentru minor, în preambul fiind indicate eronat prevederile art.155, alin 1, lit.c) și alin 4 lit.a), care se referă la atribuții privind bugetul, respectiv exercitarea funcției de ordonator de credite și dispozițiile nr. 3120 și nr.3118/04.12.2019 privind constituirea unor comisii de recepție, acte administrative emise în temeiul prevederilor art.155, alin. 1, lit.c) și alin. 4 din O.U.G. nr.57/2019, respectiv atribuții privind bugetul -funcția de ordonator de credite.

Raportat la aspectele constatate, se poate concluziona că prevederile art.1, alin. 1 și 2 din Dispoziția de delegare nr. 2709/01.10.2019 au fost aplicate în sfera tuturor atribuțiilor reglementate de art.155 din O.U.G. 57/2019, cu excepția atribuției reglementată la art.155, lit. b) atribuții referitoare la relația cu consiliu local.

#### **4. Referitor la competențele ce le revin persoanelor la care s-a făcut delegarea de atribuții**

Art.157, alin. 1 din Codul administrativ, teza finală reglementează criteriul în funcție de care se stabilește persoana la care se delegă atribuții, respectiv (...) *în funcție de competențele ce le revin în domeniile respective*. Competențele ce revin persoanelor la care se face delegare, rezultă din natura funcției ocupate, din actele de organizare internă (fișe

de post și ROF), precum și din cadrul legal aplicabil domeniului de activitate în care persoana își exercită activitatea.

**a) .Cu privire la respectarea criteriului competenței în cazul delegării atribuției de organizare a aplicării legii și de executare în concret (....).**

Din evaluarea cadrului legal aplicabil, a ROF-ului Compartimentului Control Intern aprobat prin HCL nr. 166/28.04.2016 și a Fișei de post ( a doamnei [REDACTED]), s-a reținut:

- în cauză, persoana la care s-a făcut delegarea își exercită activitatea în domeniul controlului managerial/intern , care domeniu este definit de prevederile art.2, alin 1 lit. d din O.U.G. nr.119/1999 privind controlul intern și controlul financiar preventiv republicată, respectiv:

(...)

- *control intern/managerial* - ansamblul formelor de control exercitate la nivelul entității publice, inclusiv auditul intern, stabilite de conducere în concordanță cu obiectivele acesteia și cu reglementările legale, în vederea asigurării administrării fondurilor în mod economic, eficient și eficace; acesta include, de asemenea, structurile organizatorice, metodele și procedurile;

(...).

- din analiza raportului sarcini rezultate din fișa postului aferentă persoanei căreia i-au fost delegate atribuțiile primarului privind organizarea executării și executarea în concret a activităților rezultate din legi (...) și atribuțiile înscrise în ROF –ul Compartimentului Control Intern, din cadrul aparatului de specialitate al primarului, se reține că sarcinile de bază ale postului nu acoperă decât atribuțiile prevăzute la art.121, alin. 5 din Regulament, respectiv activitățile de secretariat ale Comisiei SCIM și elaborarea Programului de dezvoltare;

- atribuțiile concrete referitoare la exercitarea activității de control, cu privire la organizarea și aplicarea legii în toate domeniile de activitate ale administrației locale, **nu au fost transpuse în sarcini necesare atingerii atribuțiilor din ROF și implicit a rolului Compartimentului Control Intern** ( art. 119, 120 și 121 din ROF-ul aprobat prin HCL nr.166/28.04.2016);

- din analiza fișei de post, se poate reține că sarcinile stabilite prin acest instrument managerial, acoperă cel mult 20% din fondul de timp anual și că, aceste sarcini se realizează în principal pe baza activităților derulate de structurile funcționale.

- în condițiile în care, prin Statul de funcții la Compartimentul Control Intern a fost stabilit un singur, post fișa postului respectiv trebuia să acopere întreaga sferă de atribuții rezultate din ROF și cu precădere atribuții de inspecții/ control în toate domeniile de activitate ale administrației locale.

- se poate reține că domeniul de competență în care activează functionarul public care a primit atribuții delegate, este incompatibil cu atribuțiile de organizare și executare în concret a legii (...), atribuții delegate prin art. 1 din Dispoziția nr. 2709/01.10.2019.

### **Exemplificare:**

Potrivit actului de delegare, persoana încadrată la Compartimentul Control Intern a emis sub semnătură dispoziții de stabilirea a salariilor de bază, a ajutoarelor sociale, a indemnizațiilor, iar potrivit ROF-ului Compartimentului Control Intern, care are prevăzut și ocupat un singur post, aceeași persoană poate fi chemată oricând (petiții, audit intern, audit extern, program propriu de control) să efectueze operațiuni de verificare a conformității stabilirii salariilor de bază, a indemnizațiilor de handicap și a altor drepturi, născându-se o stare de incompatibilitate.

### ***b). Cu privire la respectarea criteriului competenței în cazul delegării atribuției de conducere, coordonare și control în cadrul Direcției economice(...)***

Din evaluarea cadrului legal aplicabil, a ROF-ului Compartimentului Control Intern aprobat prin HCL nr. 166/28.04.2019 și a organigramei s-a reținut:

- persoana la care s-a făcut delegarea ocupă funcția de Director executiv la Direcția tehnică și managementul calității și este subordonată ierarhic viceprimarului II, iar prin actul de delegare este chemată să exercite atribuții de coordonare, conducere și control, a altor structuri funcționale subordonate primarului, în acest caz criteriul competenței trebuia să respecte nivelul ierarhic, prevăzut de organigramă și respectiv cu respectarea Standardului 4 Structură organizatorică din Ordinul Secretariatului General al Guvernului nr.600/2018 privind Sistemul de Control Intern Managerial.

### **5. Observații desprinse din evaluare:**

1. Din sintagma uzitată în cuprinsul art.1, alin 1, din Dispoziția primarului nr. 2709/01.10.2019, respectiv *„deleagă atribuțiile de organizare a executării și de executare în concret a activităților conferite de lege, de actele normative și administrative(...)”*, se poate înțelege că, persoanei către care s-a făcut delegarea, va exercita atribuții de organizare și executare în concret a legii (...), în toate domeniile de activitate în care primarul are atribuții, inclusiv în domeniile în care dețin competențe structurile exceptate la art.2 din prezenta dispoziție, respectiv Direcția tehnică, Direcția economică, Cabinetul primarului, Compartimentul Control Intern;
2. Atribuțiile exceptate de la delegare prin art.2 din actul de delegare nr. 2709/01.10.2019, respectiv atribuții de conducere, coordonare și control derulate la structurile menționate, reprezintă atribuții izvorâte din procesul managerial derulat la nivelul structurilor funcționale ale aparatului de specialitate; acestea nu pot reprezenta echivalentul atribuțiilor de organizare și executare în concret a legilor și a



celorlalte acte normative, din domeniile de activitate ce intră în competența structurilor respective.

**Exemplificare:**

Organizarea și executarea în concret a Legii finanțelor publice locale, intră sub incidența prevederilor art.1 din dispoziție, iar conducerea, coordonarea și controlul Direcției economice, ca structură funcțională, a aparatului de specialitate prin care se realizează activitățile izvorâte din Legea 273/2006 , privind finanțele publice locale, nu reprezintă echivalentul celei dintâi atribuții, pentru a înțelege că, organizarea și executarea legii (...) care alcătuiesc domeniul de activitate al respectivelor structuri, sunt exceptate de la delegare.

3. Prin dispoziția numărul 2709/01.10.2019, sunt delegate toate atribuțiile de organizare și de executare în concret a legii, în toate domeniile de activitate, reglementate de lege, cu excepția inițierii proiectelor de HCL, nerezultând cu claritate dacă în fazele procesului execuției bugetare, atribuții ce țin de calitatea de ordonator de credite, persoana delegată exercită astfel de atribuții.

**Exemplificare:**

Persoana delegată a semnat pentru primar dispoziții prin care au fost stabilite diferite drepturi de natură salarială, ajutoare sociale, indemnizații persoane cu handicap, acestea reprezentând acte juridice din care rezultă obligații pe seama fondurilor publice ( angajament legal - fază în procesul execuției bugetare, ce constituie atribuție a ordonatorului de credite), iar prin adresa nr. 49213/29.11.2019 formulată ca răspuns de Primăria Municipiului Tg-Jiu la petiția nr. 49213/31.10.2019, se susține că, delegarea calității de ordonator de credite este dată prin Dispoziția nr. 2803/10.10.2019.

4. Prin alin. 2, al art.1 din dispoziția nr.2709/01.10.2019 se delegă inclusiv dreptul de a emite acte administrative cu caracter normativ sau individual; referitor la acest aspect se subliniază incidența art. 240 din Codul administrativ , în raport de care structura de control și auditul intern îmbrățișează punctul de vedere al specialistului juridic prezentat la pct.1, lit.C), conform căruia dreptul de a emite o dispoziție nu este o atribuție, iar semnarea și aprecierea oportunității și necesității dispoziției este un drept exclusiv al primarului. În lipsa reglementării posibilității semnării prin delegare, în cuprinsul art. 240, exercitarea de funcționarul public a atribuțiilor unei funcții de autoritate publică nu poate fi realizată ( a se vedea art.438, alin. 11 din Codul administrativ);

Pentru clarificări, este important de a include în analiză și paralela cu norma juridică reglementată la art. 57, alin.4 din Codul administrativ prin care se stabilește posibilitatea semnării ordinelor emise de miniștrii prin delegare de semnătură.

5. Delegarea unor atribuții de conducere, coordonare și control la o parte din structurile funcționale din cadrul aparatului de specialitate al primarului, pe perioada concediului de odihnă al primarului, domnului [REDACTED] - director executiv la direcția tehnică și managementul calității, vine în conflict cu dispozițiile art. 214, alin. 3 din Codul administrativ care, prevăd că *"Președintele și vicepreședinții aceluiasi consiliu județean, primarul și viceprimarul, respectiv viceprimarii aceleiași unități/subdiviziuni administrativ-teritoriale nu pot efectua concediul de odihnă simultan"*, iar alin. 7 al aceluiasi articol prevede în situații excepționale întreruperea concediului de către înlocuitorul desemnat precum și cu prevederile art.157, alin 1 teza finală referitoare la competențele ce revin personalului enumerat în cuprinsul art. 157 din Codul administrativ, competențe care nu pot fi altele decât cele rezultate din legi și din actele administrative interne ( Fișe de post, Regulament de organizare și funcționare al aparatului de specialitate). Este evident că un funcționar de conducere din cadrul aparatului de specialitate al primarului, la o anumită direcție de specialitate (tehnică), nu poate exercita atribuții de coordonare, conducere și control la nivelul Direcției economice, dat fiind lipsa competenței și atâta timp cât se află în raporturi de subordonare cu un alt nivel ierarhic ( viceprimar). Atribuțiile de coordonare, conducere și control la direcțiile și celelalte structuri organizatorice ale aparatului de specialitate al primarului , pot fi delegate , doar personalului care, potrivit legii, a ROF-ului și a fișelor de post dețin astfel de competențe, în speță fiind vorba de viceprimari și administratorul public.

Competența viceprimarului de a exercita prin delegare toate categoriile de atribuții ale primarului, rezultă din rolul viceprimarului de înlocuitor de drept, în situațiile prevăzute de lege, reglementat la art.152, alin.1 din Codul administrativ.

Competența administratorului public de a exercita atribuțiile primarului de conducere, coordonare și control , la toate structurile funcționale, prin delegare rezultă din statutul acestuia prevăzut la art.244 din Codul administrativ precum și din raportul de subordonare al acestuia, direct primarului.

### **Cap. III CONCLUZII:**

Raportat la actele de delegare ( mod de emitere, redactare și aplicare efectivă) se pot formula următoarele concluzii:

1. Prin art.1 din Dispoziția primarului nr.2709/01.10.2019, s-a delegat exercitarea atribuțiilor de organizare a aplicării și executare în concret a activităților stabilite de lege(...), persoanei care ocupă postul unic în cadrul Compartimentului Control Intern, structură ce

are ca atribuții, verificarea organizării și executării legii, a actelor normative și a HCL, creându-se o stare de incompatibilitate între atribuțiile stabilite prin ROF ( ce ar trebui să constituie scopul postului unic) și atribuțiile delegate.

2. Persona către care s-a făcut delegarea , potrivit legii , a ROF-ului aprobat prin HCL nr. 166/28.04.2016 și a fișei de post, ce trebuie să cuprindă toată sfera atribuțiilor Compartimentului Control Intern, stabilite prin ROF, are competențe exclusiv de verificare a atribuțiilor referitoare la organizarea executării și executarea în concret a legii(..), iar criteriul de bază referitor la competențe reglementat de teza finală a art. 157, alin 1, din O.U.G. nr.57/2019, nu se respectă.

3. Semnarea pentru primar a dispozițiilor contravine prevederilor art.240 din Codul administrativ, potrivit cărora dispozițiile se semnează de primar, art.240 neprevăzând posibilitatea semnării actelor administrative, prin delegare de semnătură, așa cum prevede art.57 alin. 3 din Codul administrativ, în cazul actelor administrative emise de miniștrii, aprecierea necesității și oportunității emiterii dispozițiilor revine în exclusivitate primarului. În speță sunt incidente prevederilor art.438, alin.7, potrivit cărora funcționarul public poate exercita atribuțiile unei funcții de autoritate publică, doar în cazuri expres prevăzute de lege, ori delegarea dreptului de semnătură a dispozițiilor primarului și a dreptului de apreciere a necesității și oportunității, revine primarului, fără a se stabili că, acest drept poate fi delegat în cuprinsul art.240.

4. Folosirea sintagmei „atribuții ale primarului în organizarea legii și executarea în concret a legii (...)” în cuprinsul actului de delegare , fără a se menționa domeniile de activitate în care se exercită respectivele atribuții, și fără a individualiza atribuțiile reglementate la art.155, care se deleagă, creează confuzie în ceea ce privește atribuțiile care nu au fost delegate și se exercită în continuare de primar ( nu se știe dacă atribuția de ordonator de credite a fost delegată sau nu, deși dispozițiile de stabilire a salariilor de bază se semnează de persoana delegată, iar potrivit răspunsului formulat de Primăria Municipiului Tg Jiu, prin adresa nr.16.056/29.11.2019, reiese că această calitate de ordonator de credite, este delegată doar pe perioada concediului de odihnă al primarului). Nu poate fi admisă că, delegarea atribuției de ordonator de credite s-a făcut către Directorul executiv al direcției tehnice, în baza art. 1, alin 1 din Dispoziția nr.2.803/10.10.2019, pornind de la faptul că prin acest act administrativ s-a delegat atribuțiile de conducere, coordonare și control ale

Direcției economice, acestea fiind atribuții ale procesului managerial, pentru delegarea atribuției de ordonator de credite, actul de delegare trebuie să fie clar și precis, să prevadă subdiviziunile bugetare pentru care se face delegarea și limita valorică a acestora etc;

În măsura în care primarul ar fi dorit ca atribuțiile care privesc organizarea executării și executarea în concret a legii (...), în domeniile ce intră în sfera de activitate a structurilor exceptate de la delegare potrivit art.2, ar fi trebuit să facă această precizare, întrucât atribuțiile de coordonare, conducere și control, ca parte a procesului managerial, nu reprezintă echivalentul atribuției delegate la art.1.

5. Delegarea atribuțiilor ( *partea rămasă* - Dispoziția nr. 2803/10.10.2019), atribuții specifice procesului managerial intern, respectiv atribuțiile de coordonare, conducere și control, pe perioada concediului de odihnă a primarului, vine în conflict cu prevederile art.157, teza finală, respectiv criteriu competenței rezultat din ROF și cu prevederile referitoare la dispozițiile art. 214, alin. 3 C. adm. care prevăd că "*Președintele și vicepreședintele aceleiași consiliu județean, primarul și viceprimarul, respectiv viceprimarii aceleiași unități/subdiviziuni administrativ-teritoriale nu pot efectua concediul de odihnă simultan*", iar alin. 7 al aceleiași articol prevede în situații excepționale întreruperea concediului de către înlocuitorul desemnat. **Raportat la lege și ROF –ul aprobat de Consiliu Local, subiectele de drept către care pot fi delegate atribuții manageriale de conducere, coordonare și control a structurilor funcționale, pot fi viceprimarul și administratorul public ( exclusiv în cazul concediului de odihnă al primarului).**

#### Cap. IV RECOMANDĂRI:

Structura juridică a Instituției Prefectului-Județul Gorj, va solicita autorității executive a Municipiului Tg-Jiu, în cadrul procedurii de control legalitate acte:

1. Reanalizarea dispozițiilor de delegare în sensul încetării/modificării acestora, cu formularea, la nivel de recomandare, a următoarelor aspecte de care trebuie să se țină seama în procesul de delegare de atribuții:
  - criteriul competenței reglementat la art.157, alin. 1 din teza finală, ce rezultă din ROF-ul aplicabil structurii funcționale, din care face parte persoana căreia urmează a i se delega atribuții, și trebuie raportat la domeniul de activitate în care se exercită atribuțiile primarului, ce urmează a fi delegate;

- actul de delegare va fi clar și precis în sensul că, trebuie indicate, în concret, atribuțiile primarului care se delegă, reglementate la art. 155 din Codul administrativ, cu trimitere la articol și alineat;
- în actul de delegare, la limitele delegării, se vor preciza atribuțiile care rămân în sarcina primarului, raportat și la art. 157, alin. 3 și la prevederile art.240 din Codul administrativ;
- în cazul concediului de odihnă operează prevederile art.214, alin. 3 și 7, respectiv înlocuitorul desemnat, unul dintre viceprimari;
- în ce privește delegarea calității de ordonator de credite, pentru ca actul de delegare să fie conform, trebuie avute în vedere dispozițiile cadrului legal special, respectiv art.21, alin.2 din Legea 273/2006 privind finanțele publice locale, raportat la prevederile O.M.F.P. nr.1792/2002 pentru aprobarea Normelor metodologice privind angajarea, lichidarea, ordonanțarea și plata cheltuielilor instituțiilor publice, respectiv:

*„Ordonatorii de credite pot delega aceasta calitate înlocuitorilor de drept, secretarilor generali sau altor persoane împuternicite în acest scop.*


*Actele de delegare a atribuțiilor desemnează persoanele din cadrul instituțiilor publice împuternicite să semneze pentru și în numele ordonatorilor de credite.*

*În actul de delegare trebuie să se specifice limitele și condițiile delegării, respectiv atribuțiile persoanelor delegate să semneze documentele de angajare, lichidare și ordonanțare a cheltuielilor, precum și subdiviziunile clasificăției bugetului aprobat pentru care au fost împuternicite să efectueze aceste operațiuni și termenul de valabilitate a împuternicirii”.*

De asemenea, în toate situațiile delegarea trebuie să se raporteze și la cadrul legal aplicabil domeniului în care se delegă atribuțiile, în măsura în care prin acesta sunt stipulate dispoziții referitoare la delegare.

2. Reanalizarea Fișei postului persoanei către care s-a făcut delegarea atribuțiilor în temeiul art.1 din Dispoziția primarului nr.2709/01.10.2019, astfel încât raportat la existența unui singur post al Compartimentului Control Intern, sarcinile și responsabilitățile funcției de bază, să acopere sfera atribuțiilor reglementate de ROF-ul aprobat prin HCL nr.166/28.04.2016, și să se asigure premisele atingerii rolului compartimentului definit în regulament.
3. Concluziile desprinse urmare analizei efectuate pot fi generalizate și la alte unități administrativ teritoriale, care au emis acte de delegare a atribuțiilor primarului în temeiul art.157 din O.U.G. 57/2019 ținând cont de particularitățile de organizare și de competențe stabilite prin R.O.F-ul acestora.

Compartimentul Audit Intern  
Bujor Ștefan - Cristinel



Corpus de Control al Prefectului  
Bivolaru Daniel

