

ASPECTE GENERALE PRIVIND DEZVOLTAREA SERVICIILOR COMUNITARE DE UTILITĂȚI PUBLICE

S. Bucur

Universitatea "George Barițiu" din Brașov

În România gospodăria comunală se realizează printr-o serie de servicii publice de natură economică, în domenii specifice intereselor colectivităților locale: energie termică, apă caldă menajeră, energie electrică, transport public de călători, salubritate, administrarea și valorificarea domeniului public și privat al localității. Aceste servicii sunt înființate prin act administrativ de către autoritățile publice locale sub forma regiilor autonome și a societăților comerciale.

Prestatorii serviciilor de utilități publice funcționează într-un regim juridic mixt (public-privat) în funcție de persoanele la care se raportează (regim juridic de drept public în raport cu autoritățile locale și regim comercial în raport cu consumatorii). Gestionarea serviciului public economic de interes local se realizează prin metoda gestiuni directe (regii autonome și societăți comerciale cu capital integral public), prin parteneriat public-privat sau prin metoda delegării unor agenți economici privați.

Problemele care se ridică în privința eficienței serviciului public economic și a satisfacerii nevoilor publice sunt:

- diversificarea metodelor de participare a utilizatorului la gestionarea serviciului public;
- efectuarea controlului asupra serviciilor publice de către utilizator;
- standardizarea specifică a activității prestatorilor de utilități publice;
- crearea mijloacelor legislative pentru recuperarea de către utilizatori a prejudiciilor suferite datorită serviciilor publice economice defectuase.

Potrivit Legii nr.51/2006¹ serviciile comunitare de utilități publice reprezintă ansamblul activităților și acțiunilor de utilitate și de interes local, desfășurate sub autoritatea administrației publice locale, având drept scop furnizarea de servicii de utilitate publică, prin care se asigură:

- a) alimentarea cu apă;
- b) canalizarea și epurarea apelor uzate și pluviale;
- c) salubritatea localităților;
- d) alimentarea cu energie termică produsă centralizat;
- e) alimentarea cu gaze naturale;
- f) alimentarea cu energie electrică;
- g) transportul public local;

h) administrarea fondului locativ public;

i) administrarea domeniului public.

În funcție de necesități, prin hotărâre a consiliului județean sau prin hotărâre a consiliului local, se pot înființa și alte servicii comunitare de utilități publice, având ca obiect alte activități decât cele enumerate mai sus. Spre exemplu în unele localități rurale s-au înființat societăți forestiere, agricole sau piscicole prin intermediul cărora s-a avut în vedere valorificarea bogățiilor naturale existente pe domeniul administrativ al unităților administrativ-teritoriale respective. La organizarea, funcționarea și dezvoltarea serviciilor comunitare de utilități publice interesul general al cetățenilor este prioritar.

Datorită sistemului descentralizat al administrației publice din România, statul va trebui să sprijine prin măsuri legislative și economice asigurarea dezvoltării și îmbunătățirii cantitative și calitative a serviciilor comunitare de utilități publice, precum și a infrastructurii edilitare a localităților.

Autoritățile administrației publice locale au competență exclusivă cu privire la înființarea, organizarea, coordonarea, monitorizarea și controlul funcționării acestor servicii, precum și la crearea, administrarea și exploatarea bunurilor proprietate publică din infrastructura edilitară a unităților administrativ-teritoriale.

Serviciile comunitare de utilități publice se realizează prin intermediul unui ansamblu de construcții, instalații tehnologice, echipamente funcționale și dotări specifice, denumite prin Legea nr.51/2006 sisteme de utilități publice; aceste sisteme fac parte integrantă din infrastructura localităților.

Domeniul public și/sau privat al unităților administrativ-teritoriale cuprind și aceste sisteme, inclusiv terenurile aferente care prin natura lor sunt de folosință, interes sau utilitate publică. În funcție de necesitate, amplasarea și realizarea sistemelor de utilitate publică, respectiv dezvoltarea celor existente, se va putea face prin trecerea în proprietate publică a terenurilor sau clădirilor care nu aparțineau domeniului public, dacă serviciul public impune ocuparea definitivă a acestor imobile.

Administrarea bunurilor din patrimoniul public, specifice sistemelor de utilitate publică ale unităților administrativ-teritoriale, trebuie să se facă cu diligența unui bun proprietar. Sistemele de

¹ **Legea nr.51/2006** privind serviciile comunitare de utilități publice, M.Of. al României nr.254/21 Mart.2006

utilitate publică, inclusiv terenurile aferente, se evidențiază și se inventariază în cadastrele imobiliar-edilitare organizate la nivelul unităților administrativ-teritoriale, în vederea identificării, înregistrării și reprezentării pe hărți și planuri cadastrale, precum și pe planurile urbanistice generale, zonale sau de detaliu.

Serviciile comunitare de utilități publice sunt denumite în literatura de specialitate² servicii publice economice de interes local. În programul de Guvernare al României pentru perioada 2005-2008 serviciile economice de interes local sunt denumite prin simpla expresie de “utilități publice”.

Considerăm că trăsăturile caracteristice ale serviciilor publice economice locale sunt :

- serviciile publice economice presupun satisfacerea unor cerințe specifice (zilnice) ale colectivităților locale (utilități publice);

- înființarea lor se face prin act administrativ de autoritate (hotărâre a consiliului local sau a consiliului județean);

- sunt organizate sub forma regiilor autonome și a societăților comerciale. În privința societăților comerciale trebuie să specificăm că acestea pot fi societăți cu capital integral public, cu capital integral privat sau mixt (public-privat), în funcție de modalitatea de gestionare a serviciului (gestiunea directă sau gestiunea prin delegare);

- R.A. și S.C. sunt agenți economici cu personalitate juridică, având toate drepturile și obligațiile specifice acestora (patrimoniu propriu, autonomie financiară, gestiune supusă legii contabilității);

- societățile comerciale din subordinea consiliilor locale pot fi constituite cu capital public sau mixt după cum bugetul local poate suporta cheltuielile de înființare;

- gestionarea serviciilor publice economice poate fi delegată particularilor prin act administrativ de autoritate sau prin realizarea unui parteneriat public-privat³;

- regiilor autonome și societăților comerciale li se aplică în raport cu autoritățile administrației publice locale un regim de drept public;

- în raport cu utilizatorii (consumatorii sau clienții) se aplică un regim de drept privat (civil sau comercial);

- pentru a beneficia de aceste servicii consumatorul trebuie să plătească anumite prețuri sau tarife care se constituie în venituri proprii ale R.A. și S.C.;

- R.A. și S.C. subordonate consiliilor locale plătesc impozitul pe profit și efectuează vărsăminte din profitul net și dividende în contul bugetelor locale ;

- prestarea acestor servicii către populație se face pe bază contractuală;

- serviciile publice economice au o funcționare regulată și continuă.

Conform acestor caracteristici putem să tragem concluzia că prestatorii de utilități publice la nivel local funcționează într-un regim juridic mixt în funcție de raportul în care se află (regim public în raport cu administrația publică și regim comercial în raport cu consumatorii).

Potrivit legii, se garantează tuturor persoanelor dreptul de a folosi serviciile comunitare de utilitate publică, prin:

- accesibilitate egală la aceste servicii;

- accesul la informațiile privind serviciile comunitare de utilitate publică;

- dreptul de asociere în organizații neguvernamentale pentru apărarea, promovarea și susținerea intereselor utilizatorilor;

- dreptul de a fi consultate direct sau prin intermediul organizațiilor neguvernamentale ale utilizatorilor în procesul de elaborare și adoptare a deciziilor, strategiilor și reglementărilor privind activitățile din sectorul serviciilor comunitare de utilitate publică;

- dreptul de a se adresa, direct sau prin intermediul unor organizații neguvernamentale, autorităților administrației publice ori instanțelor judecătorești în vederea prevenirii sau reparării unui prejudiciu direct ori indirect.

Prin această reglementare se face un prim pas spre atingerea a două obiective în ceea ce privește calitatea gestionării serviciilor publice economice : *gestionarea tripartită a serviciului public și răspunderea prestatorului pentru calitatea serviciului și a pagubelor produse consumatorului (utilizatorului).*

În ceea ce privește primul aspect, trebuie să pornim de la modelul englez al corporațiilor publice. Corporațiile publice din Anglia sunt agenți economici, cu personalitate juridică și autonomie financiară, fără scop esențial lucrativ, create printr-un act de autoritate pentru a furniza, în general cu monopol, produse sau servicii, în condițiile comerțului. Aceste corporații sunt constituite în anumite domenii de activitate (electricitate, aviație civilă, radio și televiziune, transporturi, telecomunicații etc.) fiind supuse unui dublu control statal: controlul ierarhic superior (controlul ministerului de resort) și controlul politic al Parlamentului englez.⁴

² **Bucur Sorin**, *Dreptul afacerilor. Ediția a II-a revizuită și adăugită*, Editura Omnia Uni S.A.S.T., Brașov, 2006, p. 114

³ a se vedea pe larg **Bucur Sorin**, *Contractul de parteneriat public-privat – Mijloc de gestionare a unor servicii publice*, Revista Română de Administrație Publică Locală nr.12/ Aprilie 2004, pag.10-11

⁴ A se vedea pe larg sistemul corporațiilor publice din Anglia în : Ioan Alexandru, *Administrația publică – Ediția a III-a*, Editura Lumina Lex, București 2002, p.

Conducerea corporațiilor publice engleze este realizată de către anumite consilii sau board-uri care au o compoziție tripartită :

- reprezentanții autorității publice,
- reprezentanții angajaților,
- reprezentanții utilizatorilor serviciului public.

Fiecare parte urmărește protejarea intereselor celor pe care îi reprezintă. Sigur că, existența intereselor contrarii (salarii mari pentru personal, tarife mici pentru utilizatori, eficientizarea serviciului cu costuri cât mai mici pentru administrația publică) poate duce la îngreunarea procesului de administrare a serviciului public. Însă, cele trei părți nu sunt întotdeauna într-un raport antagonic, ci din contră ele colaborează pentru satisfacerea interesului public, urmărindu-se înlăturarea abuzurilor indiferent din partea cui ar veni acestea.

Spre diferență de drepturile pe care utilizatorii din România le au conferite prin lege (dreptul la asociere, dreptul de a fi consultate și dreptul de a contesta – toate în legătură cu serviciul public) , utilizatorii englezi au avantajul că ei participă direct (prin vot) la luarea deciziilor ce țin de serviciul public respectiv, având la îndemână și informații din interior, pe baza cărora se dezvoltă comunicarea cu ceilalți parteneri sociali.

Utilizatorul din România are doar dreptul de a fi consultat, de a-și exprima opiniile și doleanțele, fără însă, a avea posibilitatea de a participa în mod direct la conducerea serviciului public. Utilizatorul din România ar trebui în primul rând să se organizeze, să se folosească puterea pe care o pot propaga organizațiile neguvernamentale.

În privința celui de-al doilea aspect, amintim că, din păcate în țara noastră jurisprudența în domeniul despăgubirilor pentru pagube cauzate particularilor prin servicii publice economice defectuase, este foarte restrânsă, aproape inexistentă. Doar în cazul pagubelor produse de companiile de electricitate a fost acoperită valoarea aparaturii electrocasnice defectate în urma căderilor și creșterilor de tensiune electrică pe rețea.

Alte servicii publice de natură economică consideră dimpotrivă că costurile privind întreținerea și repararea defecțiunilor instalațiilor trebuie suportate prin plata unor abonamente de către utilizatori (serviciile de distribuție agent termic și apă caldă menajeră, apă potabilă, telefonie fixă, drumuri naționale etc.).

După părerea noastră, plata acestor abonamente sau taxe de utilizare dă dreptul persoanelor fizice sau juridice să acționeze în judecată administratorul serviciului public, nu numai pentru pagube suferite ci și pentru nerealizarea serviciului la standardele prevăzute de

normele juridice din domeniu. Astfel, Compania Națională Administrarea Drumurilor Naționale și Autostrăzi S.A. ar putea fi obligată la o anumită conduită, având în vedere taxele de drum plătite de proprietarii mijloacelor de transport⁵.

În concluzie, considerăm că este necesar a se modifica legislația, pentru ca serviciile publice economice locale să se ridice la standardele impuse de Uniunea Europeană, în ceea ce privește următoarele aspecte:

- acordarea reprezentanților consumatorilor a dreptului de decizie în cadrul gestionării serviciului public de natură economică;

- standardizarea clară a activității agenților economici prestatori de utilități publice. Vorbim de o standardizare specifică fiecărui tip de utilitate publică, ci nu de o standardizare generală cum este cazul Standardului pentru managementul calității ISO 9001. În acest sens este nevoie a se realiza investiții majore în reabilitarea și tehnologizarea sistemelor de utilități publice, serviciul neputând atinge calitatea cerută de consumatori dacă el este prestat prin mijloace învechite;

- crearea unui cadru legislativ privind răspunderea patrimonială a prestatorului pentru pagubele produse consumatorilor;

Bibliografie

1. **Alexandru I., Bucur S., Cărăușan M.** *Drept administrativ, Editura Lumina Lex, București, 2005.*
2. **Alexandru I.** *Administrația publică – Ediția a III-a, Editura Lumina Lex, București, 2002.*
3. **Alexandru I.(coordonator).** *Drept administrativ, Editura Omnia Uni S.A.S.T., Brașov, 1999.*
4. **Bucur S.** *Dreptul afacerilor. Ediția a II-a revizuită și adăugită, Editura Omnia Uni S.A.S.T., Brașov, 2006.*
5. **Bucur S.** *Contractul de parteneriat public-privat – Mijloc de gestionare a unor servicii publice, Revista Română de Administrație Publică Locală nr.12/ Aprilie 2004.*
6. *Legea nr.51/2006 privind serviciile comunitare de utilități publice, M.Of. al României nr.254/21 Mart.2006*
7. *O.G. nr. 15 /2002 privind introducerea unor tarife de utilizare a infrastructurii de transport rutier, M.Of. nr.82/1 Febr.2002, cu completările și modificările ulterioare.*

Recomandat spre publicare: 11.05.2007.

⁵ A se vedea în acest sens **O.G. nr. 15 /2002** privind introducerea unor tarife de utilizare a infrastructurii de transport rutier, M.Of. nr.82/1 Febr.2002, cu completările și modificările ulterioare ; **Ordinul Ministrului Transporturilor nr. 2230/2004** privind modificarea și completarea normelor metodologice pentru aplicarea tarifului de utilizare a rețelei de drumuri naționale din România, aprobate prin **Ordinul Ministrului Lucrărilor Publice, transporturilor și locuinței nr. 1.433/2002.**