

TUTELA ADMINISTRATIVĂ EXERCITATĂ DE PREFECT

Asist.univ.drd. Voinea Raluca

The regime of administrative control, although not specifically regulated by the Romanian legislation in force, entitles the prefect, as a representative of the Government on territorial level, to exercise a legality control of the acts issued by local public administration bodies. The administrative control also strengthens the principle of decentralisation in the domain of public administration by the authority it gives the prefect to use the legal means specific to control-notification and order-and to establish which of the issued acts are illegal. However, the prefect's prerogatives are limited on the one hand by the term by which he/she can operate upon certain illegal acts, and on the other hand by the fact that only the current management acts are not subject to control.

1. Considerente teoretice privind organizarea administrației publice și tutela administrativă. Principiile de organizare și funcționare a administrației publice locale au o importanță deosebită în configurarea structurii organizatorice și funcționale a autorităților publice locale. Potrivit art.120 din Constituție¹ "Administrația publică din unitățile administrativ - teritoriale se întemeiază pe principiul descentralizării, autonomiei locale și pe cel al deconcentrării serviciilor publice". Pentru înțelegerea sistemului promovată de Constituția României în organizarea și funcționarea administrației publice, se cunosc două modalități principale de organizare administrativă: organizarea centralizată și cea descentralizată la care se adaugă un sistem intermediar și secundar, respectiv organizarea desconcentrată. Deși nu este reglementat expres de Constituție, dar nici de Legea administrației publice locale 215/2001, totuși există un alt sistem intermediar care asigură realizarea scopului social al societății umane, acela al binelui public, care acționează în concret asupra activității organelor reprezentative ale administrației publice și anume controlul administrativ sau tutela administrativă¹

Tutela administrativă este o instituție a dreptului public în baza căreia autoritatea centrală a administrației publice (Guvernul sau Ministerul de Justiție) și reprezentanții locali ai acesteia, au dreptul de a controla activitatea autorităților administrației publice locale, autonome, descentralizate. Problema tutelei administrative se pune numai între acele autorități administrative între care nu există subordonare ierarhică, între un subiect din sfera puterii executive și unul din afara acesteia. Nu poate fi vorba de tutelă administrativă între organele centrale ale puterii executive - Guvern, ministere - și cele ce exercită această putere la nivel județean sau local - prefect și serviciile descentralizate ale ministerelor.

În baza regimului de tutelă administrativă, titularii autorității locale nu sunt numiți de centru, ci desemnați de însăși autoritatea locală. Ei au competența să rezolve problemele

¹Bibliografie: Apostol Tofan Dana, Drept administrativ , Vol II, Ed. Allbeck, București,2004; Iorgovan Antonie, Tratat de drept administrativ, vol. I EdAllbeck București, 2001, pag454-455; Nedelcu Iulian, Nicu Alina, Drept administrativ, Ed.Themis, Craiova 2002; Preda Mircea, Curs de drept administrativ (partea generală și partea specială), Casa Editorială „Calistrat Hogaș", București, 1995; Prisăcaru Valentin, Tratat de drept administratie român, Partea generală, Ed. Lumina Lex bucurești, 1993, pag.498

locale, emițând ei înșiși acte administrative, însă numai după ce aceste acte au fost aprobate de autoritatea centrală prevăzută de lege. Tutela administrativă constă în dreptul autorităților tutelare de a aproba, anula sau suspenda anumite acte ale autorităților descentralizate, pentru motive de legalitate. Când numărul actelor administrative supuse regimului de tutelă se menține în limite minime, rezumându-se doar la cele care sunt legate de un interes general, lăsându-se autorităților locale rezolvarea problemelor economice și sociale care le privesc, regimul de tutelă se apropie mult de cel al descentralizării

Controlul de tutelă este necesar din mai multe puncte de vedere: în primul rând, pentru că autoritățile descentralizate girează servicii publice, care trebuie să funcționeze în mod regulat și continuu, iar statul este direct interesat pentru buna funcționare a acestor servicii publice. În al doilea rând, în cazul descentralizării, autoritățile centrale sunt obligate să vegheze ca nu cumva interesele locale sau regionale să fie satisfăcute în detrimentul intereselor generale. În al treilea rând, puterea centrală trebuie să vegheze ca autoritățile locale să satisfacă în condițiile cele mai bune nevoile locale. În al patrulea rând, autoritatea centrală trebuie să vegheze la menținerea unității statului. O autonomie prea mare, spunea profesorul Tarangul², poate să fie cauza unor orientări politice în contradicție cu politica de stat a autorităților centrale. Acest control trebuie să fie de așa natură încât să îngrădească și să micșoreze autonomia administrațiilor descentralizate, fără ca să o desființeze.

În România, așa cum am mai precizat, nici Constituția și nici Legea organică a administrației publice locale nu consacră un asemenea regim administrativ, care este o excepție de la principiile autonomiei și descentralizării, prevăzute de dispozițiile art. 119 din Constituție. Dacă legiuitorul constituant ar fi avut intenția să institue un regim de tutelă pentru autoritățile administrației locale, ar fi trebuit să prevadă ca autoritățile centrale abilitate să exercite tutela, ar fi trebuit să specifice cazurile pentru care se exercită tutela și actele adoptate sau emise de autoritățile locale descentralizate asupra cărora se exercită tutela.

Tutela administrativă înseamnă un control (între anumite limite) din partea autorităților centrale asupra celor locale, descentralizate, control care să înlăture sau să limiteze tendințele autorităților locale aflate în disgrație cu politica statului, să asigure totodată rezolvarea nu numai a intereselor locale ci și a celor generale. Statul nu are numai dreptul ci și obligația de a exercita controlul asupra autorităților administrației publice, atât asupra celor desconcentrate cât și asupra celor descentralizate. Controlul asupra autorităților descentralizate este un control special numit „control de tutelă”, dar pe care legislația actuală nu-l mai reglementează în mod expres. Dar aceasta nu înseamnă că el nu există sau nu se realizează. Rațiunea pentru care actuala Constituție nu mai consacră în mod expres controlul de tutelă este fundamentată pe considerente de ordin politic. Profesorul Antonie Iorgovan³ spunea că „a fi propusă această noțiune (tutela administrativă) în Tezele sau Proiectul Constituției ar fi însemnat o greșeală de tact politic; această noțiune ar fi șocat, atunci când se căutau formele care să exprime ideea de „autonomie” nu de „tutelă”; după zeci de ani de regimuri autoritare se căutau formule pentru o autonomie locală reală”.

² E.D.Tarangul, *Tratat de drept administrative romn*, Ed. Glasul Bucovinei, Cernăuți, 1944, pag.442-443

³ Antonie Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol I, ed. AllBeck, 2001, pag 454-455

Chiar dacă legislația actuală a României nu mai prevede, în mod expres, instituția tutei administrative aceasta există și funcționează, având unele trăsături specifice care se abat de la modelul clasic al acestei instituții.

Pentru ca tutela administrativă să existe, legislația actuală ar trebui să cuprindă trei elemente: o autoritate centrală sau una locală abilitată de aceasta, în baza legii, se exercite tutela; precizarea cazurilor pentru care se exercită controlul; precizarea actelor asupra cărora se exercită controlul.

Toate aceste elemente se găsesc în Constituția României și în Legea nr. 215/2001 privind administrația publică locală. Cu privire la primul element - existența unui organ central sau local abilitat de lege pentru a efectua controlul activității autorităților locale autonome, descentralizate, art. 101 (1) din Constituție spune că „ *Guvernul ... asigură realizarea politicii interne și externe a țării și exercită conducerea generală a administrației publice*”. Controlul exercitat de Guvern este un control general. Pentru realizarea acestui control general Guvernul și-a constituit structuri adecvate - Departamentul de Control, Departamentul pentru Administrația Publică Locală care potrivit competențelor stabilite prin hotărâri ale Guvernului exercită și atribuții de control asupra activității autorităților locale, autonome, descentralizate. Dar nici Guvernul și nici Departamentul de Control al acestuia nu au competența de a modifica, suspenda sau anula actele autorităților locale, autonome, descentralizate. Pentru că aceste acte care contravin prevederilor legale nu pot rămâne nesancționate, Constituția și Legea administrației publice locale prevăd alte mijloace de a întrerupe sau stopa definitiv efectele actelor ilegale emise de autoritățile autonome descentralizate.

2. Tutela administrativă exercitată de prefect. Aceste mijloace speciale sunt puse la îndemâna unei alte autorități locale și care reprezintă Guvernul, acționând în numele acestuia. Este vorba de prefect pe care Constituția îl declară „*reprezentant al Guvernului*”, „*numit de Guvern*” . Art. 122 (4) din Constituție spune că „*Prefectul poate ataca, în fața instanței de contencios administrativ, un act al consiliului județean, al celui local sau al primarului, în cazul în care consideră actul ilegal*”. Dar natura controlului efectuat de prefect nu este una ierarhică deoarece între prefect, pe de o parte și consiliile locale și județene și primari, pe de altă parte, nu există raporturi de subordonare.

Tutela administrativă prevede faptul că pentru actele prevăzute de lege, autoritatea locală care urmează să le adopte sau să le emită trebuie să aibă „*acordul probabil*” al organului de tutelă prevăzut de lege. Autoritățile administrației publice locale au obligația să comunice prefectului actele adoptate, iar prefectul are obligația să se pronunțe asupra legalității acestora . Aceste acte nu intră în vigoare până când prefectul nu se pronunță cu privire la legalitatea lor, deci poziția prefectului apare ca un „*acord probabil*”.

Cât privește celelalte două elemente de conținut ale tutei administrative clasice - precizarea cazurilor în care se exercită controlul, precum și a actelor supuse controlului, și acestea se găsesc în actuala legislație din România.

Atât dispozițiile constituționale cât și cele ale Legii administrației publice locale precizează că prefectul controlează numai legalitatea, iar controlul privește numai actele administrative adoptate sau emise de autoritățile administrației publice locale și județene, cu excepția celor de gestiune.

În art.27 din Legea 215/2001 se face referire la calitatea de tutelă administrativă a prefectului , astfel: *(1) Prefectul poate ataca, în total sau în parte, în fața instanței de*

contencios administrativ, hotararile adoptate de consiliul local sau de consiliul judetean, precum si dispozitiile emise de primar sau de presedintele consiliului judetean, in cazul in care considera aceste acte sau prevederi din ele ca fiind ilegale. Actul sau prevederile acestuia care au fost atacate sunt suspendate de drept.
(2) Prefectul raspunde, in conditiile legii, administrativ, civil sau penal, dupa caz, la cererea autoritatilor administratiei publice locale sau judetene ale caror acte au fost atacate, in cazul in care instanta de contencios administrativ hotaraste ca actul administrativ a fost atacat in mod abuziv.

Cu privire la termenul stabilit de lege, se precizează că în termen de 30 de zile de la comunicarea actului către prefect, acesta poate fi atacat la instanța de contencios administrativ. În literatura de specialitate, dar și în practica administrativă și de contencios administrativ s-a pus problema dacă acțiunea în justiție a prefectului, ca autoritate de tutelă administrativă poate fi condiționată de îndeplinirea unor termene. Inițial, termenul de 30 de zile era un termen de decădere, dar în legislația curentă s-a renunțat la această noțiune.

Se consideră că prefectul, de la data la care i se comunică actul emis de o autoritate administrativă teritorială, trebuie să se pronunțe cu privire la legalitatea și oportunitatea lui. Dacă, pentru motive temeinice, consideră că actul respectiv nu este legal, va trebui să-l acționeze la instanța de contencios. Termenul stabilit de lege pentru analiza legalității actului administrativ este de 30 de zile.

Se impun câteva elemente de procedură cu privire la tutela administrativă exercitată de prefect. Dincolo de termenul de 30 de zile stabilit de lege pentru exercitarea acestei prerogative, controlul de tutelă se referă în primul rând la actele emise de organe ale administrației publice locale ori judetene, precum și de președintele consiliului judetean, legea stabilind totuși o excepție, aceea a actelor de gestiune curentă. Acestea nu cad sub incidența controlului exercitat de prefect. Prin cererea introductivă de instanță, prefectul solicită instanței de contencios, căci doar aceasta are competența de a soluționa o cerere cu un astfel de obiect, să anuleze actul pe care îl consideră ilegal. Astfel, pot fi considerate obiecte ale acțiunii în instanță a prefectului doar acele acte pe care autoritatea de tutelă le consideră ilegale.

Pentru a crește responsabilitatea prefectului, dar și pentru a preveni contestarea unor acte pe baza unei motivații exclusiv politice, legea administrației publice locale a introdus art.27 alin 2, la care am făcut referire anterior, astfel, această prerogativă de tutelă administrativă recunoscută prefectului fiind oarecum încadrată în anumite limite.

Actul pe care îl atacă în instanță prefectul este suspendat de drept, adică, pe perioada soluționării cererii de către instanță cu privire la actul considerat ilegal, acel act nu mai produce efectele pentru care a fost emis.

Acțiunea în instanță a prefectului este scutită de taxa de timbru, potrivit art. 135 (1) din Legea nr.215/2001..

Tutela administrativă nu îi dă dreptul prefectului de a anula el însuși actul, nici de a-l aproba, nici de a-l substitui.

În exercitarea atribuției sale privitoare la controlul administrativ, prefectul are următoarele competențe: poate propune motivat Guvernului, dizolvarea consiliilor locale; poate propune Guvernului organizarea de noi alegeri pentru Consiliul județean atunci când nu se respectă dispozițiile legale cu privire la funcționarea acestuia (art.111 alin.2), Legea nr 215/2001; poate dispune suspendarea din funcție a unui consilier local, art.59 alin.1, Legea nr.215/2001; poate dispune suspendarea din funcție a primarului, art.77alin.2, Legea nr.215/2001; numește în funcții pe secretarii consiliilor locale, dar tot el îi poate

sanționa sau elibera din funcție; este abilitat să-și dea avizul consultative cu privire la conducătorii serviciilor publice descentralizate ale ministerelor

Instrumentele juridice pe care le folosește pentru exercitarea controlului sunt sesizarea, care este adresată instanței și ordinul, folosit pentru suspendarea din funcții a unui consilier, primar, secretar de consiliu local. În ceea ce privește tutela administrativă care există și funcționează în sistemul administrativ din România, aceasta are o influență deosebită asupra descentralizării administrative privind următoarele aspecte: întrucât controlul de tutelă exercitat de prefect privește numai legalitatea actelor administrative rezultă că este vorba de o descentralizare mare. Tot cu același grad poate fi cotate descentralizarea în România și ca urmare a faptului că organul de tutelă (prefectul) nu poate anula actele ilegale ale autorităților autonome descentralizate, aceasta făcându-se numai de instanța de contencios administrativ.

Descentralizarea poate fi apreciată ca fiind mai îngădită dacă ținem cont că de la controlul exercitat de prefect sunt exceptate numai actele de gestiune curentă. La aceeași concluzie duce și dreptul recunoscut prefectului de a propune Guvernului dizolvarea unui consiliu local sau județean, demiterea sau suspendarea din funcție a unui consilier sau primar, chiar dacă hotărârea în cauză este luată de Guvern.

Tutela administrativă nu este o instituție perimată, mai ales în statele unitare, democratice, bazate pe principiul separației puterilor în stat. Ea se racordează întocmai la principiile autonomiei locale și descentralizării serviciilor publice, consacrate și de actuala Constituție a României asigurând buna funcționare a administrației publice, în ansamblul său.