

THEORETICAL ASPECTS CONCERNING ACTION TO THE PREFECT AS REPRESENTATIVE OF THE GOVERNMENT ON TERRITORY LOCAL TO THE ADMINISTRATIVE COURT

Lecturer Ph D, Roxana Dobrițoiu
“Constantin Brâncuși” University of Târgu-Jiu

ABSTRACT. In this study we surprised some theoretical aspects concerning action that one can exercise prefect as the subject of the referral to the court of administrative law governing the institution. Thus, the prefect may refer to the administrative court to verify the lawfulness of administrative acts when it considers that they are illegal, considering the fact that according to the legal provisions, the prefect has a right of scrutiny of the legality of administrative acts.

KEY WORDS: administrative guardianship, subject of a referral to the administrative court, the administrative act.

I. Introducere

Dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică este un drept fundamental, încadrat tradițional în marea categorie a drepturilor garanții, alături de dreptul de petiționare, cu care se află într-o strânsă corelație. Articolul 52 din Constituție este temeiul constituțional al răspunderii autorităților publice pentru vătămarile produse cetățenilor prin încălcarea sau nesocotirea drepturilor, libertăților, și, după revizuirea Constituției din 2003, realizată în acest caz pentru corelarea cu art.21 [1] și a intereselor legitime ale acestora. [2]

Prin Constituție, România este proclamată stat de drept, democratic și social, care se organizează potrivit principiului și echilibrului puterilor: legislativă, executivă și judecătorească, iar în mod firesc, pentru funcționarea celor trei puteri, subzistă necesitatea existenței unor raporturi constante între ele, care presupun o colaborare permanentă, cât și un control reciproc, iar în ceea ce privește controlul judecătorec asupra activității administrației publice, acesta se poate „traduce” prin conceptul de contencios administrativ. Astfel, contenciosul administrativ, ca element esențial și indispensabil al statului de drept, reprezintă forma democratică de reparare a încălcărilor săvârșite de către organele și autoritățile administrative, de limitare a puterii arbitrară a acestora, de asigurare a drepturilor individuale administrațiilor, sau, mai sintetic, forma juridică de apărare a particularilor – persoane fizice sau juridice – împotriva abuzurilor administrației publice.[3] Legea care reglementează instituția contenciosului administrativ este Legea nr. 554/2004 cu modificările și completările ulterioare. [4] Legea organică în materie, prin art. 2 alin. (1) lit. f) oferă o definiție acestei instituții a contenciosului administrativ, text potrivit căruia prin contencios administrativ se înțelege activitatea de soluționare, de către instanțele de

contencios administrativ competente potrivit legii organice, a litigiilor în care cel puțin una din părți este o autoritate publică, iar conflictul s-a născut fie din emiterea sau încheierea, după caz, a unui act administrativ, fie prin nesoluționarea în termenul legal ori din refuzul nejustificat de a rezolva o cerere referitoare la un drept sau la un interes legitim.

Unul dintre subiectele care pot sesiza instanța de contencios administrativ potrivit Legii contenciosului administrativ este prefectul.

Potrivit art. 123 alin. (5) din Constituția României, ca autoritate de supraveghere a respectării legii de către autoritățile administrației publice locale, prefectul are dreptul să atace în contenciosul administrative orice act al unui consiliu ales (local sau județean), al unui primar sau al oricărui organ executiv creat, potrivit legii, la nivel județean, atunci când apreciază că acest act este ilegal. [5]

În dreptul public, controlul de tutelă a fost instituit în dreptul francez și preluat în dreptul nostru, ca o contrapondere la descentralizarea sistemului administrativ și la recunoașterea autonomiei autorităților administrației publice locale, prin care statul își păstrează dreptul de a veghea la respectarea legii în activitatea acestor autorități publice. [6]

Controlul de tutelă administrativă există în toate statele europene democratice, astfel că la nivelul unității administrativ-teritoriale cu gradul cel mai mare de extensie se află un reprezentant al statului, mai exact al executivului, cu rolul de a veghea asupra aplicării legii de către autoritățile administrației publice locale, inclusiv ale comunităților autonome.

Doctrina administrativă românească, analizând noțiunea de tutelă administrativă, i-a acordat diferite sensuri, întrucât legislația nu utilizează explicit această formă a controlului administrativ. În opinia profesorului Antonie Iorgovan, “tutela administrativă evocă în dreptul public controlul exercitat de organele centrale de stat, de regulă, de Guvern și Ministerul de Interne, respectiv de reprezentanții locali ai centrului asupra autorităților administrației locale autonome”. Alteori, controlul de tutelă administrativă asupra colectivităților locale se apreciază ca manifestându-se pe un plan întreit, și anume: cel al controlului asupra legalității actelor administrative, cel al controlului asupra autorităților locale alese, respectiv cel al controlului asupra exercitării atribuțiilor delegate de stat. [7]

În sistemul nostru de drept administrativ, autoritatea de tutelă administrativă este *prefectul și Agenția Națională a Funcționarilor Publici*, iar dreptul de control al prefectului asupra actelor autorităților administrației publice locale și respectiv dreptul de control al Agenției Naționale a Funcționarilor Publici asupra actelor autorităților publice care aplică legislația din domeniul funcției publice și a funcționarului public, este calificat „tutelă administrativă”. [8]

În literatura de specialitate, au fost identificate o serie de trăsături specifice tutelei administrative, în sensul că: tutela administrativă se pune numai între autoritățile administrației publice între care nu există raporturi de subordonare; controlul de tutelă administrativă privește doar legalitatea actelor administrative expres prevăzute de lege, nu și oportunitatea lor; tutela administrativă, fiind o excepție de la principiul autonomiei locale, se exercită numai de către autoritățile expres prevăzute de lege, respectiv de către prefect și Agenția Națională a Funcționarilor Publici; în cazul tutelei administrative, actul administrativ nu poate fi anulat de către autoritatea care exercită tutela, acest atribut revenind doar instanțelor judecătorești. [9]

II. Succintă abordare teoretică privind dreptul de control al prefectului potrivit Legii contenciosului administrativ

În România, dreptul de control al prefectului asupra unor acte administrative adoptate sau emise de către autoritățile administrației publice locale și județene, drept calificat “tutelă administrativă”, este consacrat prin dispozițiile art. 123 alin.(5) din Constituția revizuită și, respectiv, dispozițiile Legii nr. 340/2004 privind prefectul și instituția prefectului, republicată, iar după intrarea în vigoare a Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004, instituția tutelei administrative și-a găsit consacarea legală expresă prin dispozițiile art.3 alin. (1) din acest act normativ, astfel cum a fost modificat prin Legea nr. 262/2007. [10] În acest sens, dispozițiile art.3 alin.(1) din Legea nr. 262/2007 prevăd că: “*Prefectul poate ataca direct în fața instanței de contencios administrativ actele emise de autoritățile administrației publice locale, dacă le consideră nelegale; acțiunea se formulează în termenul prevăzut la art. 11 alin.(1), care începe să curgă de la momentul comunicării actului către prefect și în condițiile prevăzute de prezenta lege. Acțiunea introdusă de prefect este scutită de taxa de timbru*”.

Prin aceste dispoziții se pun în aplicare prevederile art. 123 alin. (5) din Constituție, potrivit cărora: “*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. Actul atacat este suspendat de drept*”. Într-o interpretare restrictivă a dispozițiilor constituționale s-ar putea concluzia că ar fi excluse de la controlul de tutelă administrativă actele președintelui consiliului județean, întrucât textul constituțional face trimitere doar la actele consiliului județean, însă nu aceasta este totuși interpretarea corectă, deoarece, analizându-se dispozițiile art. 20 din Legea nr. 340/2004, republicată, “*prefectul poate verifica măsurile întreprinse de primar sau de președintele consiliului județean în calitatea lor de reprezentanți ai statului în unitatea administrativ-teritorială și poate sesiza organele competente în vederea stabilirii măsurilor necesare, în condițiile legii*”. [11] Sintagma “*poate ataca*” folosită atât de dispozițiile constituționale, cât și de art. 3 alin.(1) din Legea contenciosului administrativ nu conduce la concluzia obligativității prefectului de a ataca în fața instanței de contencios administrativ actele administrative considerate nelegale. Exercitarea acțiunii constituie doar o facultate pentru prefect, însă acreditarea acestei idei duce la încălcarea obligației fundamentale a prefectului de a asigura respectarea legilor. [12] Potrivit dispozițiilor legale, rezultă faptul că, în cazul acțiunilor introduse de prefect ca urmare a controlului de legalitate exercitat asupra actelor considerate nelegale, emise de autoritățile administrației publice locale, a fost eliminat caracterul obligatoriu al procedurii de reanalizare a respectivului act administrativ în cadrul unei proceduri prealabile. [13] Pornind de la acest aspect referitor la eliminarea caracterului obligatoriu al procedurii prealabile, aceasta devenind o cale facultativă, în literatura de specialitate au existat opinii potrivit cărora aceasta ar trebui reintrodusă pentru prefect. [14] Astfel, în forma inițială a Legii nr. 340/2004 privind prefectul și instituția prefectului, republicată s-a stabilit că prefectul solicita, cu cel puțin 10 zile înaintea introducerii acțiunii la instanța de contencios administrativ, autorităților administrației publice locale care au emis actul, cu motivarea necesară, reanalizarea actului socotit nelegal, în vederea modificării, sau, după caz, a revocării acestuia.

S-a constatat că, de foarte multe ori, autoritatea administrației publice locale sesizată de prefect își revoca parțial sau total, ori își modifica actul administrativ socotit nelegal de prefect, în acest mod, emitentul actului reîntra pe făgașul normal al legalității și litigiile la instanța de

contencios administrativ erau evitate. Cu alte cuvinte, utilitatea procedurii prealabile obligatorii în cazul controlului de legalitate efectuat de prefect a fost validată de practica administrativă.

Cu toate acestea, prin Legea nr. 262/2007 pentru modificarea și completarea Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004, dispoziția privitoare la procedura prealabilă ce trebuia efectuată de prefect, stabilită în Legea nr. 340/2004, a fost abrogată expres. Ținând seama de efectele pozitive pe care le-a avut exercitarea procedurii prealabile obligatorii de către prefect s-a considerat discutabil și chiar criticabil conținutul alin. 5 al art. 7 din Legea nr. 554/2004, prin care s-a decis că în cazul acțiunilor introduse de prefect sau de Agenția Națională a Funcționarilor Publici nu este obligatorie plângerea prealabilă. [15]

Prefectul poate promova direct acțiunea în anularea actului la instanța de contencios administrativ, fără a fi necesară efectuarea procedurii administrative prealabile pentru revocarea sau modificarea actului de către emitentul său, potrivit dispozițiilor legale în vigoare. În practică, totuși, prefectii, după ce li se comunică actele autorităților publice locale de către secretarul unității administrativ-teritoriale și după ce verifică legalitatea acestor acte, comunică cu autoritățile locale în vederea restabilirii legalității pe cale amiabilă. Această uzanță administrativă este benefică, pentru că în multe cazuri disputele dintre prefecti și autoritățile publice locale pe acest subiect au fost rezolvate fără intervenția instanței de contencios administrativ. [16]

Termenul de contestare este diferit, în funcție de tipul actului administrativ[17]:

- actele administrative *individuale* pot fi atacate în termenul de *6 luni* prevăzut de art.11 alin.(1) din Legea contenciosului administrativ, cu posibilitatea de *prelungire* a termenului la *un an*, în temeiul art. 11 alin.(2), pentru motive temeinice. Momentul din care termenul începe să curgă este acela al *efectivei luări la cunoștință* de către prefect a actului administrativ ilegal (art.11 alin.3), textul legal sugerând și faptul că întârzierea în luarea la cunoștință constituie *motiv temeinic* pentru introducerea acțiunii cu depășirea termenului de 6 luni.

- actele administrative *normative* vor putea fi atacate *oricând*, în baza art.11 alin.(4) din Legea contenciosului administrativ.

Obiectul controlului de tutelă administrativă exercitat de prefect este actul administrativ, însă și faptele sau actele *asimilate* prin legea contenciosului administrativ, actului administrativ unilateral - *tăcerea administrativă și refuzul nejustificat* de rezolvare a cererii.

Astfel, prefectul, acționând în temeiul dreptului și interesului legitim public conferit prin art.3 alin. (1) din Legea nr.554/2004 cu modificările și completările ulterioare, are posibilitatea, atunci când constată că *inacțiunea* unei autorități publice este contrară interesului public, să solicite acesteia, printr-o petiție, îndeplinirea atribuțiilor legale, iar în cazul tăcerii sau a refuzului, poate duce conflictul în fața instanței de contencios administrativ, care va obliga autoritatea publică la realizarea atribuțiilor legale. Este cazul, spre exemplu, al primarului care refuză să înainteze consiliului local proiectul de buget local, sau al consiliului local care refuză să ia act de încetarea mandatului de consilier local pe alte temeuri decât incompatibilitatea. Inacțiunea poate fi sancționată însă numai atunci când ea are legătură cu o atribuție de putere "legată" a autorității publice, nu și atunci când ea vizează atribuții exercitate cu putere discreționară, deoarece instituția de control nu se poate substitui celei controlate. [18]

Obiectul cererii de chemare în judecată introdusă de prefect poate fi doar anularea în tot sau în parte a actului ilegal. Prefectul nu poate cere despăgubiri, deoarece această posibilitate este conferită prin Legea nr.554/2004 doar persoanelor fizice sau juridice.

Pentru a se evita producerea unor efecte ireparabile, Constituția prevede principiul suspendării de drept a actului atacat, fiind consacrată o normă de protecție atât a persoanei în fața unor eventuale abuzuri ale autorității administrației publice locale, cât și a intereselor naționale, în raport cu cele locale. [19]

Astfel, actul administrativ unilateral atacat de prefect este suspendat de drept, din momentul introducerii acțiunii și până la soluționarea cauzei, soluție menită a împiedica producerea unor pagube bugetelor locale sau bunei funcționări a administrației publice locale. Dacian Cosmin Dragoș în lucrarea *“Legea contenciosului administrativ. Comentarii și explicații”*(2005), precizează că această prevedere este folosită deseori de prefect, organ politic, pentru șicanarea autorităților locale conduse de demnitari de altă orientare politică, prin urmare autorul consideră că și prefectul ar trebui să aibă obligația de a justifica, în fața instanței, necesitatea suspendării actului atacat. [20] De asemenea, Cătălin-Silviu Săraru în cartea sa *„Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004. Examen critic al Deciziilor Curții Constituționale 2004-2014”* (2015), apreciază că pe viitor ar trebui să se renunțe la suspendarea de drept și să se confere dreptul instanței de contencios administrativ de a aprecia dacă se impune sau nu suspendarea în funcție de pericolul concret prin care se aduce atingere realizării interesului public. [21]. Prevederile art.3 alin.(3): *„până la soluționarea cauzei, actul atacat potrivit alin. (1) și (2), este suspendat de drept”* din Legea contenciosului administrativ au fost atacate la Curtea Constituțională pentru neconstituționalitate, iar Curtea prin Decizia nr. 1156/2009 publicată în M.Of. nr. 737/29 octombrie 2009 a respins excepția de neconstituționalitate invocată. *În opinia autorului excepției de neconstituționalitate, textul de lege criticat contravine dispozițiilor din Constituție cuprinse la art. 21 alin. (1) –(3) care garantează accesul liber la justiție și dreptul la un proces echitabil, art. 124 alin. (2) potrivit căruia justiția este unică, imparțială și egală pentru toți precum și prevederile art. 6 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, referitoare la dreptul la un proces echitabil. Examinând excepția de neconstituționalitate, Curtea reține că art. 3 alin. (1) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 reglementează procedura de exercitare a prerogativelor tutelei administrative de către prefect, prin introducerea în fața instanței de contencios administrativ a acțiunii prevăzute de art. 123 alin. (5) din Constituție, în cazul actelor emise de consiliul local, județean și de primar dacă apreciază că nu sunt conforme cu legea. Alineatul 3 al art. 3 din aceeași lege precizează că, până la soluționarea cauzei, actul atacat, care este un act administrativ unilateral, emis de o autoritate publică locală, este suspendat de drept. Curtea consideră, că în acest caz, suspendarea va dura până la soluționarea definitivă și irevocabilă a cauzei de către instanța de contencios administrativ. Stabilind că executarea actelor administrative a căror legalitate a fost contestată în fața instanțelor de contencios administrativ de către prefect este suspendată de drept, textul de lege criticat nu face altceva decât să reia principiul consacrat de art. 123 alin. (5) teza a doua din Constituție, astfel că nu se poate susține neconstituționalitatea acestuia.* [22]

De asemenea, pentru ca acțiunea prefectului să fie admisă, este necesar a se dovedi, asemeni oricărei acțiuni în justiție, existența interesului procesual, deoarece nu se poate solicita anularea unui act administrativ care și-a epuizat deja efectele juridice în mod definitiv și complet, întrucât interesul nu mai subzistă(de exemplu, o autorizație de demolare considerată nelegală, dar ale cărei efecte s-au produs în mod definitiv). [23]

Acțiunea introdusă de prefect este scutită de taxă de timbru, iar competența de judecată a acțiunii intentată de prefect aparține tribunalului, respectiv secției de contencios administrativ, în conformitate cu art. 10 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 cu modificările și completările ulterioare.

Astfel, așa cum în țările democratice, la nivelul unităților administrativ-teritoriale, există un reprezentant al statului, al executivului central, cu rolul de a veghea asupra aplicării legii de către autoritățile administrației publice locale, după sistemul francez, tradițional, și în România, acest rol revine prefectului, care printre atribuțiile conferite de lege are și pe aceea de autoritate de tutelă administrativă pentru supravegherea respectării legii de către autoritățile administrației publice locale și județene, având astfel, posibilitatea legală de a se adresa instanței de contencios administrativ în situația în care consideră că un act administrativ este ilegal.

Referințe

- [1] Art. 21 din Constituția României intitulat “*Accesul liber la justiție*” precizează în: alin. (1): “*Orice persoană se poate adresa justiției pentru apărarea drepturilor, a libertăților și a intereselor sale legitime*”; alin. (2): “*Nici o lege nu poate îngrădi exercitarea acestui drept*”; alin.(3): “*Părțile au dreptul la un proces echitabil și la soluționarea cauzelor într-un termen rezonabil*”, articol preluat din Mihai Constantinescu, Antonie Iorgovan, Ioan Muraru, Elena Simina Tănăsescu, *Constituția României revizuită – comentarii și explicații*, Editura All Beck, București, 2004, p. 32
- [2] Mihai Constantinescu, Antonie Iorgovan, Ioan Muraru, Elena Simina Tănăsescu, *op.cit.*, , p. 106
- [3] Constantin Grigoraș, *Contenciosul administrativ potrivit noului Cod de procedură civilă*, Editura Hamangiu, București, 2014, p. 6-8
- [4] Legea nr. 554/2004 cu modificările și completările aduse prin: Legea nr. 262/2007 pentru modificarea și completarea Legii nr. 554/2004 (M.Of. nr. 510 din 30 iulie 2007); DCC nr. 797/2007(M.Of. nr. 707 din 19 octombrie 2007); Legea nr. 97/2008 privind aprobarea Ordonanței de Urgență a Guvernului nr. 100/2007 pentru modificarea și completarea unor acte normative în domeniul justiției(M.Of. nr. 294 din 15 aprilie 2008); Legea nr. 100/2008 pentru modificarea alin. (1) al art.9 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 (M. Of. Nr. 375 din 18 mai 2008); Legea nr. 202/2010 privind unele măsuri pentru accelerarea soluționării proceselor (M.Of. nr. 714 din 25 noiembrie 2010); DCC nr. 302/2011 (M. Of. Nr. 316 din 9 mai 2011); Legea nr. 299/2011 pentru abrogarea alin.(2)al art. 21 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 (M.Of. nr. 916 din 25 decembrie 2011); Legea nr. 76/2012 pentru punerea în aplicare a Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă (M.Of. nr. 365 din 30 mai 2012); O.U.G. nr. 44/2012 privind modificarea art. 81 din Legea nr. 76/2012 pentru punerea în aplicare a Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă (M.Of. nr. 606 din 23 august 2012); DCCnr. 1039/2012 (M.Of. nr. 61 din 29 ianuarie 2013); O.U.G. nr. 4/2013 (M.Of.nr. 68 din 31 ianuarie 2013) - *prorogă termenul de intrare în vigoare a Legii nr. 134/2010 până la 15 februarie 2013*; Legea nr. 2/2013 privind unele măsuri pentru degrevarea instanțelor judecătorești, precum și pentru pregătirea punerii în aplicare a Legii nr. 134/2010 privind Codul

de procedură civilă (M.Of. nr. 89 din 12 februarie 2013); Legea nr. 138/2014 publicată în [M.Of. nr. 753 din 16 octombrie 2014](#).

[5] Mihai Constantinescu, Antonie Iorgovan, Ioan Muraru, Elena Simina Tănăsescu, *op.cit.*, , p. 263

[6] Anton Trăilescu, Alin Trăilescu, *Legea contenciosului administrativ. Comentarii și explicații*, Editura C.H.Beck, București, 2013, p. 41

[7] Iuliana Rîciu, *Procedura contenciosului administrativ*, Editura Hamangiu, București, 2009, p. 131-132

[8] Oliviu Puie, *Recursul administrativ și jurisdicțional în contenciosul administrativ după modificarea Legii nr. 554/2004 a contenciosului administrativ prin Legea nr. 262/2007*, Editura Universul Juridic, București, 2007, p. 285

[9] Oliviu Puie, *op.cit.*, , p. 286-287

[10] Oliviu Puie, *op.cit.*, , p. 290-291

[11] Iuliana Rîciu, *op.cit.*, p. 142

[12] Iuliana Rîciu, *op.cit.*, p. 136

[13] Pentru detalii a se vedea Antonie Iorgovan, Liliana Vișan, Alexandru Sorin Ciobanu, Diana Iuliana Pasăre, *Legea contenciosului administrativ. Comentariu și jurisprudență*, Editura Universul Juridic, București, 2008, p. 114-115

[14] A se vedea Dacian Cosmin Dragoș, *Legea contenciosului administrativ. Comentarii și explicații*, Editura All Beck, București, 2005, p. 138-139; RodicaNarcisa Petrescu, Olivia Petrescu, “Actualitatea recursului administrativ în dreptul român. Unele considerații cu privire la o reglementare recentă din dreptul francez”, în *Revista Transilvană de Științe Administrative* 2(31)/2012, p. 86-87

[15] RodicaNarcisa Petrescu, Olivia Petrescu, *op.cit.*, , p. 86

[16] Anton Trăilescu, Alin Trăilescu, *op.cit.*, p. 42

[17] Dacian Cosmin Dragoș, *op.cit.*, p. 136; A se vedea și Iuliana Rîciu, *op.cit.*, p. 138

[18] Dacian Cosmin Dragoș, *op.cit.*, , p. 137

[19] Mihai Constantinescu, Antonie Iorgovan, Ioan Muraru, Elena Simina Tănăsescu, *op.cit.*, , p. 263

[20] Dacian Cosmin Dragoș, *op.cit.*, , p. 137

[21] Pentru detalii a se vedea Cătălin Silviu Săraru, „*Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004. Examen critic al Deciziilor Curții Constituționale 2004-2014*”, Editura C.H.Beck, București, 2015, p. 67-68

[22] Textul este preluat din D.C.C. nr. 1156 din 17 septembrie 2009 publicată în M.Of. nr. 737 din 29 octombrie 2009

[23] Iuliana Rîciu, *op.cit.*, p. 140