

VALENȚE ȘI INADVERTENȚE ALE REGLEMENTĂRII CONSTITUȚIONALE ȘI LEGALE A ACTELOR CE FAC OBIECTUL CONTROLULUI DE TUTELĂ ADMINISTRATIVĂ EXERCITAT DE PREFECT¹



Conf. univ. dr. Anca-Jeanina NIȚĂ

Abstract

This paper aims to discuss the variables of exerting the administrative tutelage control by the Prefect, a prerogative related to the sphere of administrative litigation, as regulated by Law no. 554/2004.

It showcases the current constitutional and legal status of the Prefect in Romania, analysing the provisions of article 123 of said law, from the section concerning local public administration. It makes note of the provisions of Emergency Ordinance no. 57/2019 on the Administrative Code referring to local public authorities and it underlines some inadvertences of the regulation.

It invokes the decisions of the High Court of Cassation and Justice – the Panel for solving certain legal questions, which brought to an end the case law controversies concerning the types of acts which are subject to the administrative tutelage control.

The author argues that the dispute – yet unsolved, concerning the measure in which such regulations can add to the constitutional text, by means of organic law, another legal subject – i.e., the president of the county council, whose acts are thus subject to the legality control of the Prefect – requires legislative intervention.

It concludes by expressing the opinion according to which, until the Constitution shall be amended, and the infra-constitutional provisions as well, the acts of the county council president cannot be left out of the objective litigation set into motion by the prefect.

Keywords: *Constitution, Administrative Code, Prefect, administrative tutelage, president of the county council*

1. Succinte considerații introductive

Devenită o constantă a discursului politic, reforma administrației publice nu a ocolit nici problematica tutelei administrative care a fost - și încă este - amplu

¹ Articolul este extras din Revista de Drept Constituțional nr. 2/2022 (https://revistadedreptconstitutional.ro/wp-content/uploads/1contents/2022_2/Art06Revista_de_drept_constitutional_nr_2_2022_Nita.pdf), unde a fost publicat integral în limba engleză.

analizată în doctrina de specialitate, constituind, totodată, o instituție de real interes pentru administrația publică și pentru practicienii dreptului.

Controlul de tutelă este preluat de dreptul public din dreptul privat - mai precis din dreptul familiei, fiindu-i configurat însă un alt conținut. În dreptul privat, instituția controlului de tutelă semnifică protecția și ocrotirea intereselor persoanelor lipsite de discernământ, în vreme ce în dreptul public instituția tutelei administrative - de sorginte franceză, vizează protejarea interesului general în raport de interesele locale invocate și „legiferate” în considerarea autonomiei locale și a descentralizării administrative.

Dihotomia centralizare-descentralizare nu poate exista în afara instituției tutelei administrative. În literatura de specialitate autohtonă², pe drept cuvânt, s-a afirmat că, „în pofida faptului că tutela pare a fi un termen devalorizant, prin prisma accepțiunii sale din dreptul civil, semnificația sa juridică permite menținerea unei distanțe absolut necesare între organele de stat și autoritățile colectivităților locale. Ea permite, deopotrivă, ca autoritățile descentralizate să scape ierarhiei organelor puterii centrale, dar și să fie absorbite în ierarhia normelor juridice”.

Specific contenciosului obiectiv de anulare, controlul de tutelă administrativă este un control special exercitat de autoritățile centrale sau de reprezentanții acestora asupra organelor administrației publice descentralizate, deconcentrate și autonome.

Potrivit administratiștilor, controlul de tutelă administrativă „se află în plină expansiune, în condițiile în care diferitele părți componente ale sistemului administrației se organizează și vor funcționa autonom”³.

2. Consacrarea legislativă a tutelei administrative exercitată de prefect

Constituția României din 1991 - revizuită în 2003, repune instituția prefectului pe noi principii organizatorice și funcționale, pornind de la tradițiile românești în materie⁴, dar nu consacră *expressis verbis* instituția tutelei administrative.

Profesorul Antonie Iorgovan afirma 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

² V. Stratan, „Tutela în dreptul administrativ francez”, în revista *Analele Universității de Vest din Timișoara, Seria Drept*, p. 42, articol disponibil pe site-ul <https://drept.uvt.ro/administrare/files/1481045738-asist.-univ.-dr.-violeta-stratan.pdf>.

³ E. Bălan, „Instituții administrative”, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 183.

⁴ Instituția prefectului - în administrația societății românești a fost consacrată prin Legea pentru înființarea consiliilor județene, din 2 aprilie 1864 și Legea comunală din 1 aprilie 1864, inspirate după modelul francez al timpului.

căutau formule pentru o autonomie locală reală”⁵. În raport de această afirmație, îndrăznim să spunem că rațiunea pentru care legiuitorul constituant nu a consacrat în mod expres controlul de tutelă este justificată exclusiv pe considerentele de ordin politic ale momentului.

Art. 123 din Constituția republicată - cu denumirea marginală „Prefectul”, care stă la baza structurii instituționale a acestei funcții cheie din administrația publică, prevede: „(1) Guvernul numește un prefect în fiecare județ și în municipiul București. (2) Prefectul este reprezentantul Guvernului pe plan local și conduce serviciile publice deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte organe ale administrației publice centrale din unitățile administrativ-teritoriale. (3) Atribuțiile prefectului se stabilesc prin lege organică. (4) Între prefecti, pe de o parte, consiliile locale și primari, precum și consiliile județene și președinții acestora, pe de altă parte, nu există raporturi de subordonare. (5) 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”.

Textul constituțional se regăsește plasat în cuprinsul Titlului III – „Autoritățile publice”, Capitolul V – „Administrația publică”, Secțiunea a 2-a „Administrația publică locală”.

În doctrina de specialitate⁶, s-a subliniat faptul că „inserarea art. 123 în cuprinsul secțiunii consacrate administrației publice locale nu trebuie să determine concluzia că prefectul reprezintă o autoritate a administrației publice locale, această poziționare fiind justificată prin rolul de organ de tutelă administrativă pe care îl exercită prefectul”.

Fără a nega justetea argumentației sus menționate, opinăm – astfel cum ne-am mai exprimat⁷, că o opțiune mai inspirată era poziționarea prefectului în cuprinsul unei secțiuni distincte „Administrația publică centrală în teritoriu”, soluție avansată de altfel prin propunerea legislativă privind revizuirea Constituției României⁸.

Autoritățile publice prin care se realizează autonomia locală – în comune și orașe, sunt consiliile locale – autorități deliberative și primarii – autorități executive, care funcționează ca autorități administrative autonome și rezolvă treburile publice din comune și orașe. În acest sens stau dispozițiile *art. 121 din Constituție*, preluate și dezvoltate în *art. 105-106 din Codul administrativ*.

La nivel județean, această misiune revine consiliilor județene, organe deliberative, care – după cum se dispune prin *art. 122 din Constituție*, au rolul de a coordona activitatea consiliilor locale comunale și orașenești, în vederea realizării

⁵ Antonie Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, Ed. All Beck, 2001, pp. 454-455.

⁶ V. Vedinaș, în I. Muraru și E.S. Tănăsescu (coordonatori), *Constituția României. Comentariu pe articole*, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 1206.

⁷ A. J. Niță, „Prefectul demnitar public versus prefectul înalt funcționar public – o dispută cu evoluție sinuoasă”, în *Revista „Universul Juridic”* nr. 3/2021, p. 47.

⁸ *Decizia C.C.R. nr. 80/2014 asupra propunerii legislative privind revizuirea Constituției României*, publicată în *M. Of. nr. 246 din 7 aprilie 2014*.

serviciilor publice de interes județean. Observăm că *legiuitorul constituant* - în cuprinsul art. 122, nu face referire și la *autoritatea executivă de la nivel județean*, despre care în Constituție regăsim trimitere în cuprinsul art. 123 alin. (4). Potrivit acestui din urmă text constituțional, *între prefect - reprezentant al Guvernului în teritoriu, pe de o parte, și consiliile locale și primari, consiliile județene și președinții acestora, pe de altă parte, nu există raporturi de subordonare.*

Legiuitorul delegat - adoptând *O.U.G. nr. 57/2019 privind Codul administrativ*⁹, inspirat de dispozițiile art. 121-122 din Constituție, stabilește că: *„Autoritățile administrației publice locale sunt: consiliile locale, primarii și consiliile județene”* (art. 3). Textul art. 3 ne apare a intra oarecum în contradicție cu alte două norme ale Codului, respectiv, cu cea care stabilește că *autoritățile executive la nivelul UAT-urilor sunt „primarii comunelor, ai orașelor, ai municipiilor, ai subdiviziunilor administrativ teritoriale ale municipiilor, primarul general al municipiului București și președintele consiliului județean [art. 5 lit. n)] și cea care consacră autoritățile administrației publice din județe, care stabilește expres că președintele consiliului județean conduce consiliul județean”* [art. 107 alin. (2)].

Revenind la textele constituționale, se cuvine a preciza că alin. (5) al art. 123 trebuie raportat la dispozițiile art. 126 alin. (6) din Constituție, care prevăd că *instanțele judecătorești, pe calea contenciosului administrativ, exercită controlul judecătoresc al actelor administrative ale autorităților publice, cu excepția celor care privesc raporturile cu Parlamentul, precum și a actelor de comandament cu caracter militar.*

În acord cu art. 123 alin. (5) din Constituție, *Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004*¹⁰, cu modificările și completările ulterioare, stabilește - în art. 3 alin. (1), că *prefectul poate ataca direct în fața instanței de contencios administrativ „actele emise de către autoritățile administrației publice locale”, dacă le consideră nelegale; acțiunea se formulează în termenul prevăzut de art. 11 alin. (1), care începe să curgă de la momentul comunicării actului către prefect și în condițiile prevăzute de Legea nr. 554/2004.*

De la adoptarea actului normativ și până în prezent, art. 3 alin. (1) nu a suferit modificări, astfel încât se referă, generic, la *„actele emise de autoritățile administrației publice locale”*.

Sesizată cu soluționarea excepției de neconstituționalitate a dispozițiile art. 3 alin. (1) din *Legea nr. 554/2004*, Curtea Constituțională - prin *Decizia nr. 482/2011*¹¹, constată că prevederile criticate reprezintă o reiterare a dispozițiilor constituționale [art. 123 alin. (5)] și, în consecință, este vădit nefondată critica de

⁹ Publicată în M. Of. nr. 555 din 5 iulie 2019.

¹⁰ Publicată în M. Of. nr. 1154 din 7 decembrie 2004.

¹¹ Decizia nr. 482/2011 referitoare la respingerea excepției de neconstituționalitate a prevederilor art. 3 alin. (1) din *Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004* și ale art. 70 din *Legea nr. 393/2004* privind Statutul aleșilor locali, publicată în M. Of. nr. 473 din 6 iulie 2011.

neconstituționalitate a acestora. Totodată, Curtea reține că susținerea autorului excepției de neconstituționalitate potrivit căreia textul de lege criticat este neconstituțional în măsura în care se interpretează că tutela administrativă a prefectului s-ar putea exercita și asupra altor acte decât actele administrative emise de autoritățile administrației publice locale, cum ar fi de exemplu actele emise în cadrul unor raporturi juridice civile, contractuale ori de muncă, nu poate fi primită, deoarece reprezintă o chestiune de interpretare și de aplicare a legii, care intră în competența de soluționare a instanței judecătorești, iar nu a instanței de contencios constituțional¹².

Tot la nivel infraconstituțional, dispozițiile art. 123 alin. (5) își găsesc concretizarea expresă și în Codul administrativ. Art. 255 – cu denumirea marginală „Atribuții privind verificarea legalității” prevede: „(1) Prefectul verifică legalitatea actelor administrative ale consiliului județean, ale consiliului local sau ale primarului. (2) Prefectul poate ataca actele autorităților prevăzute la alin. (1) pe care le consideră ilegale, în fața instanței competente, în condițiile legii contenciosului administrativ”.

3. Orientări doctrinare și controverse jurisprudențiale privind actele ce fac obiectul controlului de tutelă administrativă exercitat de prefect

În contextul actualei reglementări constituționale, în doctrină, dar mai cu seamă în practica judiciară, problematica complexă a tutelei administrative exercitată de prefect a suscitat numeroase controverse legate de:

a) tipologia actelor emise de către autoritățile administrației publice locale;

b) măsura în care se poate adăuga prin lege organică un nou subiect de drept – respectiv președintele consiliului județean, ale cărui acte să fie supuse controlului de legalitate exercitat de prefect.

În ceea ce privește *tipologia actelor emise de către autoritățile administrației publice locale*, în perioada de incidență a actelor normative anterioare adoptării Codului administrativ, respectiv a Legii nr. 215/2001 a administrației publice locale și Legii nr. 340/2004 privind prefectul și instituția prefectului, Înalta Curte de Casație și Justiție sesizată – în temeiul art. 519 C. pr. civ., în vederea pronunțării unei hotărâri prealabile¹³ a statuat că:

„În interpretarea dispozițiilor art. 3 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare, coroborate cu dispozițiile art. 63 alin. (5) lit. e) și art. 115 alin. (2) din Legea administrației publice locale

¹² Considerentele invocate sunt reiterate în Decizia nr. 1369 din 18 octombrie 2011 referitoare la excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 3 alin. (1) teza întâi din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, publicată în M. Of. nr. 14 din 9 ianuarie 2012.

¹³ Mecanism procedural de asigurare a unei practici judiciare unitar.

nr. 215/2001, republicată, cu modificările și completările ulterioare, și ale art. 19 alin. (1) lit. a) și lit. e) din Legea nr. 340/2004 privind prefectul și instituția prefectului, republicată, cu modificările și completările ulterioare, și ale art. 123 alin. (5) din Constituție, *prefectului îi este recunoscut dreptul de a ataca în fața instanței de contencios administrativ actele administrative emise de autoritățile administrației publice locale, în înțelesul prevederilor art. 2 alin. (1) lit. c) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare*” (Decizia nr. 11/2015¹⁴);

„Dispozițiile art. 3 (...) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare, se interpretează în sensul că *prefectul nu poate ataca în fața instanțelor de contencios administrativ refuzul [asimilat unui act administrativ, potrivit dispozițiilor art. 2 alin. (2) din Legea nr. 554/2004] consiliului local de a pune pe ordinea de zi a ședinței și de a lua act de încetarea de drept a mandatului de consilier local înainte de termen, refuz exprimat la cererea prefectului adresată potrivit atribuțiilor reglementate de dispozițiile art. 19 alin. (1) lit. a) și e) din Legea nr. 340/2004 privind prefectul și instituția prefectului, republicată, cu modificările și completările ulterioare*” (Decizia nr. 26 din 10 octombrie 2016¹⁵).

Soluțiile pronunțate de ÎCCJ - Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept, sunt în acord cu abordarea doctrinară, valorifică deciziile instanței de contencios constituțional¹⁶ și vin să pună capăt practicii judiciare neunitare în materie.

Cu referire la *măsura în care se poate adăuga la textul constituțional, prin lege organică, un nou subiect de drept - respectiv președintele consiliului județean, ale cărui acte să fie supuse controlului de legalitate exercitat de prefect*, disputa nu este nouă, dar nici soluționată.

Sub imperiul legislației anterioare intrării în vigoare a O.U.G. nr. 57/2019 privind Codul administrativ, în doctrina de specialitate¹⁷ s-a opinat în sensul admiterii controlului de legalitate exercitat de prefect și asupra actelor președintelui consiliului județean. Un argument în sprijinul acestei orientări a fost desprins din redactarea art. 30 alin. (3) din Legea nr. 90/2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor¹⁸: „Prefectul conduce serviciile publice descentralizate ale ministerelor și acelorlalte organe centrale din unitățile administrativ teritoriale și exercită controlul asupra legalității actelor administrative ale consiliului local, ale primarului, ale consiliului județean și ale președintelui consiliului județean”.

¹⁴ Publicată în M. Of. nr. 501 din 8 iulie 2015.

¹⁵ Publicată în M. Of. nr. 996 din 12 decembrie 2016.

¹⁶ Decizia nr. 137/1994, publicată în M. Of. nr. 23 din 2 februarie 1995, Decizia nr. 314/2005, publicată în M. Of. nr. 694 din 2 august 2005, decizia nr. 1353/2008, publicată în M. Of. nr. 884 din 29 decembrie 2008.

¹⁷ D. Apostol-Tofan, *Drept administrativ*, Volumul I, Ediția 4, Ed. C.H. Beck, București, 2018, p. 399.

¹⁸ Publicată în M. Of. nr. 164 din 2 aprilie 2001.

Deși în redactarea Codului administrativ nu regăsim o prevedere similară, în opinia noastră, din economia dispozițiilor sale, orientarea doctrinară mai sus enunțată se impune a fi păstrată.

O dispută cu o evoluție sinuoasă, alegerea președintelui consiliului județean a fost tranșată de Codul administrativ. Alegerea directă a președintelui consiliului județean, pe bază de scrutin unipersonal, îi conferă aceeași legitimitate ca și a autorităților administrației publice locale, enunțate prin art. 3 din Codul administrativ.

De altfel, doamna profesor Verginia Vedinaș - al cărui „teritoriu suveran rămâne codificarea dreptului administrativ și știința acestuia”¹⁹, apreciază că prin legea care va aproba Codul administrativ va trebui să se completeze art. 3, astfel încât să includă și președinții consiliilor județene²⁰.

Contrar opiniei²¹ potrivit cu care funcția de președinte al consiliului județean nu este consacrată în Constituție, nefiind menționată în art.122 - Consiliul județean, ne raliem necondiționat profesorul Antonie Iorgovan care afirma că președintele consiliului județean „a devenit o instituție juridică de rang constituțional”²², în 2003, prin modificările pe care Legea nr. 429/2003 de revizuire a Constituției le-a adus Capitolului V al Titlului III. În mod evident, afirmația este susținută de alin. (4) al art. 123, text nou introdus de legiuitorul constituent derivat.

De altfel, posibilitatea prefectului de a exercita controlul de legalitate și asupra actelor președintelui consiliului județean s-a numărat printre criticile de neconstituționalitate - formulate în temeiul art. 146 lit. a) din Constituție, înainte de promulgarea Legii privind completarea unor prevederi ale Legii administrației publice locale nr. 215/2001, precum și a unor prevederi ale Legii nr. 340/2004 privind prefectul și instituția prefectului, cât și a Legii privind Codul administrativ. În ambele cazuri, instanța de contencios constituțional - prin deciziile pronunțate²³, constatând viciile de neconstituționalitate de natură extrinsecă care - în final, atrag neconstituționalitatea legii în ansamblul său, nu a mai procedat la examinarea

¹⁹ M. Voicu, *Laudatio prof. univ. dr. Verginia Vedinaș pentru acordarea titlului de Doctor Honoris Causa*, Constanța, 13 octombrie 2022.

²⁰ Pt detalii, a se vedea V. Vedinaș, *Codul administrativ adnotat, Ediția a III-a revăzută și adăugită*, Ed. Universul Juridic, București, 2021, p. 27.

²¹ A se vedea, *Sesizarea de neconstituționalitate asupra Legii privind Codul administrativ al României*, formulată de Președintele României, disponibilă pe site-ul <https://www.presidency.ro/ro/media/comunicate-de-presa/sesizare-de-neconstituționalitate-asupra-legii-privind-codul-administrativ-al-romaniei>.

²² A. Iorgovan, în M. Constantinescu, A. Iorgovan, I. Muraru, E.S. Tănăsescu, *Constituția României. Comentarii și explicații*, p. 260 apud V. Vedinaș, *Codul administrativ adnotat, Ediția a III-a revăzută și adăugită*, Ed. Universul Juridic, București, 2021, p. 216.

²³ A se vedea, Decizia nr. 747 din 4 noiembrie 2015 referitoare la obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii privind completarea unor prevederi ale Legii administrației publice locale nr. 215/2001, precum și a unor prevederi ale Legii nr. 340/2004 privind prefectul și instituția prefectului, publicată în M. Of. nr. 922 din 11 decembrie 2015 și Decizia nr.681/2018 referitoare la obiecția de neconstituționalitate a Legii privind Codul administrativ al României, publicată în M. Of. nr. 190 din 11 marie 2019

măsurii în care, în contextul actualei reglementări constituționale, se poate adăuga prin lege un nou subiect de drept ale cărui acte să fie supuse controlului de legalitate exercitat de prefect.

Revenind la modalitatea actuală de alegere a președintelui consiliului județean, amintim că instanța de contencios constituțional – prin Decizia nr. 305/2008²⁴, a statuat că „alegerea prin vot uninominal a președintelui consiliului județean este rezultatul votului popular și nu al unor tranzacții politice ale competitorilor electorali”, reglementare de natură a susține dispozițiile constituționale privind autonomia locală.

În acest context, apreciem că rațiunile care justifică posibilitatea prefectului de a ataca în contencios administrativ actele primarului se aplică acum *mutatis mutandis* și în privința actelor președintelui consiliului județean, care – într-adevăr, la data adoptării, respectiv a revizuirii Constituției, era ales indirect, de membrii consiliului județean.

Un argument în plus în sprijinul controlului de legalitate exercitat de prefect și asupra actelor președintelui consiliului județean se desprinde din practica administrativă și din jurisprudența instanțelor de contencios administrativ, care recunoaște președintele consiliului județean calitate procesuală în litigiile întemeiate pe dispozițiile Legii nr. 554/2004.

Sub aspectul menționat, relevantă este opinia exprimată în literatura de specialitate: „Dacă președintele consiliului județean nu e autoritate publică, asta înseamnă automat că el nu are calitate procesuală pasivă în contenciosul administrativ, cel vătămat trebuind să se îndrepte fie împotriva consiliului județean (considerând că dispoziția președintelui este, în realitate, actul consiliului județean), fie împotriva județului”²⁵.

4. Considerații finale

Până la o viitoare intervenție legislativă - menită să clarifice statutul președintelui consiliului județean - de autoritate executivă a administrației publice locale, și să prevadă expres că actele sale sunt supuse controlului de tutelă administrativă, care se impune nu doar la nivelul Codului administrativ, ci și la nivel constituțional, susținem cu convingere că *actele președintelui consiliului județean nu pot fi lăsate în afara contenciosului obiectiv realizat de prefect decât dacă acceptăm abandonarea principiului legalității, consacrat prin art. 1 alin. (5) din Constituție.*

²⁴ Decizia nr. 305/2008 referitoare la sesizarea de neconstituționalitate a unor prevederi din Legea pentru alegerea Camerei Deputaților și a Senatului și pentru modificarea și completarea Legii nr. 67/2004 pentru alegerea autorităților administrației publice locale, a Legii administrației publice locale nr. 215/2001 și a Legii nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali, precum și asupra neconstituționalității legii, în integralitatea sa, publicată în M. Of. nr. 213 din 20 martie 2008.

²⁵ O. Podaru, M.M. Pop, *Provocările limbajului în Codul administrativ*, articol disponibil pe site-ul <https://law.ubbcluj.ro/ojs/index.php/iurisprudentia/article/view/58/8>.