

# Considerații privind controlul administrativ al legalității actelor Autorităților Administrației Publice Locale

avocat Gabriel IONIȚĂ

Publicat în Revista Economie și Administrație Locală – Supliment editat de Tribuna Economica

Ideea realizării unui studiu cu privire la controlul legalității actelor autorităților administrației publice locale are la bază unele aspecte controversate în această materie și unele concluzii la care am ajuns în litigiile la care am acordat asistență juridică, la solicitarea unor autorități ale administrației publice locale și unor persoane fizice.

Pentru o tratare coerentă, mi-am propus să dezvolt problematica acestui studiu pe următoarea structură:

1. noțiuni și concepte privind actele administrative și controlul legalității lor;
2. delimitarea autorităților administrației publice locale și a actelor administrative ale acestora;
3. cadrul juridic de reglementare al controlului legalității actelor autorităților administrației publice locale;
4. metode și proceduri privind controlul administrativ al actelor autorităților administrației publice locale;
5. opinii și propuneri privind unele disfuncții în activitatea de control al legalității actelor administrative.

## 1. Noțiuni și concepte privind actele administrative și controlul legalității lor.

Examineate din punct de vedere juridic, activitatea autorităților administrației publice, îmbracă diferite forme concrete care pot fi calificate ca: **acte juridice**; **operațiuni administrative** și ca simple **fapte materiale**<sup>1</sup>.

În opinia regretatului profesor Antonie Iorgovan, după regimul juridic aplicabil delimităm două mari categorii de forme concrete de activitate a organelor administrației publice<sup>2</sup>:

- forme cărora li se aplică regimul administrativ de putere;
- forme cărora nu li se aplică regimul administrativ de putere.

Din prima categorie fac parte:

- actul administrativ;
- contractul administrativ;
- operațiunea administrativă.

În sfera celei de a doua categorii de forme sunt incluse:

- actele juridice efectuate de organele administrației publice, în virtutea capacității juridice civile;
- operațiunile tehnico-administrative;
- operațiunile direct productive.

Fără a intra în probleme de amănunt, conchidem că majoritatea autorilor de drept administrativ, fie din perioada interbelică, fie după această perioadă, susțin că în cadrul formelor de realizare a administrației publice, locul central îl ocupă **actul administrativ**.

Majoritatea opiniilor din doctrină, converg în a defini **actul administrativ** ca fiind: **forma juridică principală de activitate a organelor administrației publice, care constă în manifestarea unilaterală și expresă de voință, de a da naștere, modifica sau stinge drepturi și obligații, în realizarea puterii publice, sub controlul principal de legalitate al instanțelor judecătorești**<sup>3</sup>.

Pentru studiul de față, consider ca fiind importantă definiția dată actului administrativ, în art. 2, alin. 1, lit. „c”, din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare, potrivit căruia, **actul administrativ** este: „**actul unilateral cu caracter individual sau normativ, emis de o autoritate publică, în vederea executării, ori a organizării executării legii, dând naștere, modificând sau stingând raporturi juridice; sunt asimilate actelor administrative în sensul prezentei legi, și contractele încheiate de autoritățile publice care au ca obiect:**

- **punerea în valoare a bunurilor proprietate publică;**
- **executarea lucrărilor de interes public;**
- **prestarea serviciilor publice;**
- **achizițiile publice,,,,.**

Deci, definiția actului administrativ este realizată în conformitate cu constanțele doctrinei administrative referitoare la această instituție juridică din care se desprind următoarele elemente definitorii<sup>4</sup>:

- este un **act unilateral**, adică este expresia unilaterală de voință, manifestată de voința unui singur subiect al raportului juridic, cel înzestrat cu putere publică;
- este emis/adoptat de o **autoritate publică**, prin urmare, nu de persoane juridice de drept public ci de organele acesteia;
- scopul emiterii/adoptării actului administrativ este executarea sau organizarea executării legii;
- este un **act juridic** deoarece dă naștere, modifică sau stinge raporturi juridice concretizate prin faptul că una din părți este întotdeauna administrația publică;
- este **act administrativ**, chiar dacă nu se precizează expres că este emis cu putere publică.

În ceea ce privește controlul actelor administrative, această activitate este strict legată de controlul activității administrației, care de regulă îmbracă următoarele două forme:

- controlul administrativ;
- contenciosul administrativ.

În studiul de față, mi-am propus să dezvolt problematica activității de **control administrativ**, care poate fi caracterizată ca fiind controlul înfăptuit de administrația publică, în conformitate cu

legea, asupra propriei sale activități și care îmbracă două forme: **controlul administrativ intern și controlul administrativ extern**. Din aceste două forme de control, mă voi ocupa numai de controlul extern.

**Controlul administrativ extern** sau controlul extern, este acea formă de control, care se exercită de către anumite autorități publice sau funcționari de decizie din afara organelor administrative supuse controlului și care se desfășoară sub următoarele forme:

- controlul administrativ ierarhic, sau **controlul ierarhic**;
- controlul administrativ de tutelă, sau **tutela administrativă**;
- controlul administrativ extern specializat, sau **controlul specializat**

Am făcut această enumerare pentru a ajunge la problema pe care doresc să o tratez în continuare, și anume, **controlul de tutelă administrativă**.

**Tutela administrativă** este o noțiune consacrată în doctrina dreptului administrativ, și se manifestă sub două forme<sup>5</sup>:

- **o formă mai dură**, constând în dreptul autorității de tutelă (reprezentanta puterii centrale), să anuleze, să aprobe, să autorizeze actul administrativ emis de o autoritate descentralizată;
- **o formă moderată**, care dă autorității de tutelă numai dreptul de verificare și de sesizare a unui organ de jurisdicție administrativă, în vederea anulării aceluia act administrativ.

Până în anul 2004 singura formă de **tutelă administrativă** din legislația noastră era, aceea exercitate de către prefect asupra legalității actelor autorităților administrației publice locale. După adoptarea Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004<sup>6</sup>, se introduce un nou organ de tutelă, și anume, Agenția Națională a Funcționarilor Publici.

Având în vedere că potrivit dispozițiilor art. 123 alin.5 din Constituție, numai prefectul este nominalizat ca având dreptul să verifice legalitatea actelor autorităților administrației publice locale, nu putem înțelege de ce legiuitorul a adăugat la Constituție, decât, ca o modalitate ca cei aflați în acel moment la putere, să dispună de instrumentul care le dă posibilitatea să-și impună clientela politică în cele mai importante funcții publice. De altfel, acest lucru s-a dovedit prin ordonanțele de urgență privind politizarea funcțiilor publice de conducere, care au fost declarate neconstituționale.

## **2. Delimitarea autorităților administrației publice locale și a actelor administrative ale acestora**

Pentru a putea analiza procedurile de control al legalității actelor autorităților administrației publice, trebuie să răspundem la două întrebări și anume:

- a. care sunt autoritățile administrației publice locale pe care le avem în vedere în acest studiu?
- b. care sunt actele autorităților administrației publice locale supuse controlului de legalitate?

- a. Cu privire la prima întrebare, facem precizarea că în acest studiu avem în vedere numai autoritățile administrației publice locale reglementate de Constituție și de Legea administrației publice locale.

Autoritățile administrației publice locale sunt reglementate în Titlul III, Capitolul V – **Administrația publică** – Secțiunea 2 – **Administrația publică locală**, art. 121, 122 și 123.

La art. 121 din Constituția României, intitulat „**Autoritățile comunale și orășenești**” se stabilesc următoarele:

„(1) *Autoritățile administrației publice prin care se realizează autonomia locală în comune și în orașe sunt Consiliile locale alese și primarii aleși în condițiile legii;*

*(2) Consiliile locale și primarii funcționează, în condițiile legii, ca autorități administrative autonome și rezolvă treburile publice din comune și orașe;*

*(3) Autoritățile prevăzute la alineatul (1) se pot constitui și în subdiviziuni administrativ-teritoriale ale municipiilor”.*

În continuare Constituția reglementează la art. 122 – Consiliul județean, după cum urmează:

„(1) *Consiliul județean este autoritate a administrației publice pentru coordonarea activității consiliilor comunale și orășenești în vederea realizării serviciilor publice de interes județean;*

*(2) Consiliul județean este ales și funcționează în condițiile legii”.*

În sfârșit, la articolul 123 intitulat **Prefectul** – Constituția stabilește:

„(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 primarii, 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”.*

La normele legii fundamentale mai sus prezentate, trebuie să adăugăm și pe cele prevăzute la art. 120, alin. (1) pentru a înțelege mai bine contextul în care sunt create și își desfășoară activitatea autoritățile administrației publice locale;

„(1) *Administrația publică locală din unitățile administrativ-teritoriale se întemeiază pe principiile descentralizării, autonomiei locale și a deconcentrării serviciilor publice”.*

Așadar, avem tabloul complet al autorităților administrației publice locale și al principiilor de organizare și funcționare, stabilite de Constituția din 1991, așa cum a fost modificată și completată prin Legea nr. 429/2003 aprobată prin Referendumul național din 18-19 octombrie 2003.

Pentru a avea răspunsul complet la întrebarea privitoare la autoritățile administrației publice locale pe care le avem în vedere în acest studiu, trebuie să facem precizarea că ne vom referi numai consiliul local, consiliul județean, primarul și președintele consiliului județean nu și cele ale prefectului care sunt supuse altor proceduri de control, datorită relațiilor de subordonare ierarhică în care se află prefectul față de cel ce l-a numit în funcție.

b. La cea de a doua întrebare – care sunt actele autorităților administrației publice locale supuse controlului de legalitate?, vom răspunde tot apelând la dispozițiile legale în materie.

Actele autorităților administrației publice locale sunt reglementate de Legea administrației publice locale nr. 215/2001, republicată, în capitolele și secțiunile destinate atribuțiilor fiecărei autorități, după cum urmează:

- **„art. 45 (1).** *În exercitarea atribuțiilor ce îi revin consiliului local, adoptă hotărâri (...);*
- **„art. 68 (1).** *În exercitarea atribuțiilor sale primarul emite dispoziții cu caracter normativ s-au individual”;*
- **„art. 97 (1).** *În exercitarea atribuțiilor ce îi revin, consiliul județean adoptă hotărâri (...);*
- **„art. 106 (1).** *În exercitarea atribuțiilor sale, președintele consiliului județean emite dispoziții cu caracter normativ s-au individual.*

Nu cred necesar să intrăm în amănunte cu privire la alte caracteristici ale actelor respective s-au a cvorumului cu care sunt adoptate hotărârile organelor colegiale.

Legea administrației publice locale nu cuprinde la capitolul „definirea termenilor,” așa cum tehnica redactării actelor normative o cere, și definirea actelor autorităților administrației publice locale.

În acest caz am apelat la Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, și anume la art. 2- **„Semnificația termenilor”**, alin. (1) , lit. „b” și „e” prin care sunt date noțiunea de **autoritate publică** și de **act administrativ**, după cum urmează :

- **„b” autoritate publică** – *orice organ de stat sau al unităților administrativ-teritoriale care acționează în regim de putere publică pentru satisfacerea unui interes public (...)*
- **„c” act administrativ** – *actul unilateral cu caracter individual sau normativ emis de o autoritate publică în vederea executării ori a organizării executării legii,dând naștere, modificând sau stingând raporturi juridice; sunt asimilate actelor administrative în sensul prezentei legi și contractele încheiate de autoritățile publice care au ca obiect:*
  - *punerea în valoare a bunurilor proprietate publică;*
  - *executarea lucrărilor de interes public;*
  - *prestarea serviciilor publice;*
  - *achizițiile publice.,,*

Așadar, în studiul de față am în vedere controlul legalității actelor cu caracter normativ și individual ale: consiliilor locale, primarilor, consiliilor județene și președinților consiliilor județene.

### **3. Cadrul juridic de reglementare al controlului legalității actelor autorităților administrației publice locale**

După ce am delimitat autoritățile administrației publice locale pe care le avem în vedere, în acest studiu și am identificat actele acestor autorități, este necesar să delimităm normele juridice care reglementează controlul legalității acestor acte.

Respectând regula tratării unor astfel de aspecte în ordinea forței juridice a actelor normative, trebuie să începem identificarea normelor juridice referitoare la controlul legalității actelor normative, de la Constituția României și anume de la art. 52 – **dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică**, unde la alin. (1) stabilește următoarele:

*„(1) Persoana vătămată într-un drept al său, ori într-un interes legitim, de o autoritate publică, printr-un act administrativ s-au prin nesoluționarea în termen legal a unei cereri, este îndreptățită să obțină recunoașterea dreptului pretins sau a interesului legitim, anularea actului și repararea pagubei”.*

În alin. (2) al aceluiași articol se prevede *„Condițiile și limitele exercitării acestui drept se stabilește prin lege organică”*, acest alineat trimitându-ne de fapt la instituția juridică a contenciosului administrativ, care potrivit art. 73, alin. (3), lit. „k” din Constituție este reglementată prin lege organică.

Avem, deci, act normativ de bază care reglementează controlul legalității actelor autorităților administrației publice locale și anume Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, care preia dispozițiile art. 123, alin.1 din Constituție în art.1 alin.1 și îl dezvoltă prin alin. 2, unde stabilește că: *„ Se poate adresa instanței de contencios administrativ și persoana vătămată într-un drept al său, sau într-un interes legitim printr-un act administrativ cu caracter individual, adresat altui subiect de drept.,,*

Nu putem să oitem din studiul nostru nici art. 123, alin. (5) din Constituție care se referă la dreptul prefectului de a 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.

Din dispozițiile constituționale, se desprinde faptul că în activitatea de control a legislației actelor autorităților administrației publice locale sunt implicate două autorități publice:

- prefectul ca reprezentant al Guvernului în teritoriu
- instanțele de contencios administrativ

La momentul potrivit vom arăta care este misiunea fiecăruia dintre aceste autorități cu privire la subiectul pe care îl tratăm.

În enumerarea normelor juridice care reglementează controlul actelor autorităților administrației publice locale, trebuie să menționăm și Legea nr. 340/2004<sup>8</sup> privind prefectul și instituția prefectului așa cum a fost modificată și completată prin O.U.G. nr. 179/2005<sup>9</sup>, care la art. 24, alin. (1), lit. „f” prevede că prefectul **„verifică legalitatea actelor administrative ale consiliului județean, ale consiliului local sau ale primarului,”** prevedere dezvoltată și în H.G. nr. 460/2006<sup>10</sup> pentru aplicarea unor prevederi ale Legii nr. 340/2004.

Reținem că din normele juridice mai sus prezentate, avem de a face cu două noțiuni referitoare la legalitatea actelor administrative ale autorităților administrației publice locale și anume noțiunea de **control** și noțiunea de **verificare**, ceea ce impune o analiză separată a acestor două aspecte și anume:

- controlul administrativ al actelor autorităților administrației publice locale
- controlul jurisdicțional al actelor autorităților administrației publice locale.

În studiu de față mi-am propus să dezvolt numai aspectele legate de controlul administrativ al actelor autorităților administrației publice locale.

#### 4. Metode și proceduri privind controlul administrativ al actelor autorităților administrației publice locale.

În acest subcapitol al studiului mi-am propus să tratez prevederile legale și procedurile practice privind controlul legalității actelor autorităților administrației publice locale de către autorități administrative stabilite de lege, înainte de a ajunge la instanța de contencios.

De la început trebuie să menționăm că, sintagma de **control administrativ** și **control jurisdicțional** al legalității actelor autorităților administrației publice locale o folosesc în prezentul studiu numai ca modalitate de prezentare, deoarece există o singură formă de control al legalității actelor administrative ale autorităților administrației publice locale și anume, **controlul exercitat de instanțele de contencios administrativ** care sunt competente să stabilească măsuri inclusiv de anulare a actelor administrative a căror nelegalitate o constată.

Reamintim că art. 123, alin. (5) din Constituție, stabilește numai că prefectul poate ataca în fața instanței de contencios administrativ actele administrative ale autorităților administrației publice locale, în cazul în care le consideră nelegale, situație în care actul atacat se suspendă de drept.

Dar pentru a ne forma o părere cu privire la legalitatea sau nelegalitatea actelor respective, reamintim dispozițiile art. 24, alin. (1), lit. „f” din Legea nr. 340/2004 în care se stabilește ca și atribuție a prefectului *„verificarea legalității actelor administrative ale consiliului județean, ale consiliului local sau ale primarului”*.

Deci, verificarea este necesară pentru ca prefectul să-și poată forma o părere cu privire la legalitatea actelor respective și nicidecum nu face controlul legalității actelor în cauză. Diferența între cele două noțiuni este evidentă:

- în cazul verificării, îți formezi o părere, după care declanșezi procedura de sesizare a autorităților de control competente;
- în cazul controlului, se constată încălcarea legii și se iau măsuri de restabilire a legalității.

Pentru asigurarea legalității actelor autorităților administrației publice locale, în procesul de elaborare și aprobare a actelor administrative la care ne referim, legiuitorul a stabilit un set de măsuri care să conducă în final la eliminarea posibilităților de adoptare sau emitere a unor acte nelegale, pe care le putem sistematiza, după cum urmează:

- **Legea administrației publice locale nr. 215/2001, republicată:**
  - a. se stabilește cine are calitatea de a iniția un proiect de hotărâri:
    - consilierii locali, primar, viceprimar sau de cetățeni (art. 45, alin. (6));
    - consilierii județeni, președinți și vicepreședinții consiliului județean, cetățenii (art. 97, alin. 2).
  - b. stabilește că redactarea proiectelor de hotărâri se face de cei care le-au propus, cu sprijinul secretarului unității administrativ-teritoriale și a serviciilor din aparatul de specialitate al primarului (art. 45, alin. 6), aparatul de specialitate al consiliului județean, după caz (art. 97, alin. 2);

c. stabilește că proiectele de hotărâri nu pot fi înscrise pe ordinea de zi a ședinței consiliului local/județean dacă nu sunt însoțite de raportul compartimentului de resort din cadrul aparatului de specialitate (art. 44, alin.1);

d. stabilește atribuția comisiilor de specialitate ale consiliului local/județean de a aviza proiectele de hotărâre din domeniile lor de activitate (art. 54, alin. 4);

e. stabilește atribuția secretarului unității administrativ-teritoriale de a aviza pentru legalitate dispozițiile primarului și ale președintelui consiliului județean, hotărârile consiliului local, respectiv ale consiliului județean (art. 117, lit. „a”);

f. stabilește procedura de dezbatere și de aprobare a hotărârilor de către consiliul local/județean (art. 44, alin. 1, art. 45, alin. 1, 2, 3);

g. stabilește restricții cu privire la participarea la dezbatere și adoptare a hotărârilor consiliului local, a consilierului care, fie personal, fie prin soț, soție, afini sau rude până la gradul al 4-lea inclusiv, au un interes patrimonial în problema supusă dezbaterii consiliului local, și nulitatea de drept a hotărârilor adoptate cu încălcarea acestei dispoziții (art. 46, alin. 1 și 2);

h. stabilește obligația ca hotărârile să fie contrasemnate pentru legalitate de secretarul unității administrativ teritoriale și obligația acestuia de a nu contrasemna hotărârea pe care o consideră nelegală (art. 47 și 48, alin. 1);

i. stabilește obligația secretarului de a comunica hotărârile consiliului local/județean, prefectului de îndată, dar nu mai târziu de 10 zile de la adoptare, aceleași obligații avându-le și cu privire la dispozițiile primarului, respectiv ale președintelui consiliului județean, comunicare însoțită de eventualele obiecții cu privire la legalitate (art. 48, alin. 2 și 3).

- **Legea nr. 52/2003** privind transparența decizională în administrația publică, impune:

a. informarea prealabilă din oficiu a persoanelor asupra problemelor de interes public care urmează să fie dezbătute de autoritățile administrației publice locale, precum și a proiectelor de acte normative;

b. consultarea cetățenilor și asociațiilor legal constituite în procesul de elaborare a proiectelor de acte normative (art. 2, lit. „a”);

c. publicarea unui anunț cu privire la intenția autorităților administrației publice locale de a iniția un proiect de act normativ cu cel puțin 30 de zile înainte de a fi supus spre analiză, avizare și adoptare (art. 6, alin. 1 și 2);

d. organizarea unei întâlniri în care să se dezbată public proiectul de act normativ, dacă acest lucru a fost cerut înscris de către o asociație legal constituită sau de către o altă autoritate publică (art. 6, alin. 7);

e. publicarea unui anunț cu privire la data la care are loc ședința în care se supune spre dezbatere și adoptare actul normativ (art. 7, alin. 12).

Fără a fi epuizat enumerarea măsurilor stabilite de lege, pentru pregătirea proiectelor actelor administrative și prevenirea adoptării unor acte nelegale, putem aprecia că sunt suficiente instrumente legale care să descurajeze orice încercare de eludare a legii de către autoritățile publice în general, și autoritățile administrației publice locale în special.

Și cu toate acestea, nu puține sunt cazurile când au fost adoptate sau emise acte nu după cum o cere legea, ci după cum o cer interesele politice și grupurile de presiune, despre care vom vorbi în finalul studiului.

Așa dar, după adoptare, actele autorităților administrației publice locale sunt trimise de către secretarii unității administrativ-teritoriale la instituția prefectului unde sunt preluate de compartimentul juridic și începe procedura de verificare a legalității acestora, în cadrul căreia sunt parcurse următoarele operațiuni:

- se înregistrează adresele de înaintare a actelor administrative în registrul special de corespondență, după care responsabilul compartimentului juridic (director sau șef serviciu) le repartizează unui consilier juridic pentru verificare;

- dacă la verificare nu se constată existența unor prevederi care să contravină normelor legale, actele respective se depun spre păstrare în dosarul deschis pentru unitatea administrativ - teritorială respectivă;

- în situația în care, cu ocazia verificării se constată aspecte de nelegalitate, consilierul juridic care a făcut verificarea, întocmește un referat în care sesizează aspectele pe care le consideră nelegale și prezintă propuneri pentru intrarea în legalitate;

- referatul specialistului, la care este atașat și actul în cauză, se depune la șeful compartimentului juridic, care la rândul său verifică temeinicia sesizărilor specialistului și prezintă propuneri prefectului;

- prefectul, analizând propunerile, și ținând cont și de gravitatea încălcărilor sesizate și mai ales dacă acestea lezează ordinea publică, **poate** dispune îndeplinirea procedurii de sesizare a autorității care a emis actul și solicitarea de revocare a acestuia sau a dispozițiilor considerate nelegale sau poate a aprecia că nu este cazul să declanșeze procedura respectivă în baza dispozițiilor constituționale și legale, potrivit cărora este la aprecierea prefectului dacă urmează sau nu această procedură;

- în cazul în care prefectul hotărăște să declanșeze procedura de revocare, respectiv anulare a actului considerat nelegal, potrivit art. 26 din Legea nr. 340/2004 așa cum a fost modificat prin O.U.G. nr. 179/2005 „cu 10 zile înainte de introducerea acțiunii la instanța de contencios administrativ va solicita autorității care a emis actul, cu motivarea necesară, reanalizarea actului considerat nelegal în vederea modificării sau, după caz, a revocării acestuia;

- în situația în care actul considerat nelegal este o hotărâre a consiliului județean, ori a consiliului local, autoritățile respective vor fi convocate în ședință extraordinară pentru a analiza și a se pronunța cu privire la temeinicia sesizării prefectului;

- în interiorul termenului de 10 zile prevăzut la art. 26 mai sus indicat, consiliul județean/local va comunica prefectului hotărârea de revocare a actului, sau de respingere a sesizării, după caz;

- în același termen va trebui să răspundă sesizării prefectului și președintelui consiliului județean, respectiv primarul, în cazul în care aceasta se referă la o dispoziție a autorităților menționate;

- în situația în care autoritățile sesizate au dat curs solicitării prefectului, legalitatea a fost restabilită și cazul respectiv închis;

- în cazul în care autoritățile sesizate nu au răspuns favorabil solicitării prefectului, menținându-și actele încriminate, prefectul poate sesiza instanța de contencios administrativ competentă.

Odată cu introducerea acțiunii la instanța de contencios administrativ se declanșează de fapt procedura de **control jurisdicțional a legalității actelor administrative** pe care prefectul le-a considerat nelegale și autoritățile care au emis actele nu au înțeles să le revoce sau modifice.

## 5. Considerații critice și propuneri privind controlul administrativ al legalității actelor autorităților administrației publice locale

Cu ocazia documentării în vederea elaborării prezentului studiu, am obținut unele informații cu privire la disfuncții și impedimente privind exercitarea controlului administrativ al legalității actelor autorităților administrației publice locale. Aceste informații le-am obținut de la specialiștii din administrația publică, inclusiv a acelor de la serviciul juridic contencios al prefectului județului, materiale apărute în presa locală, hotărâri ale unor instanțe de judecată.

Pe marginea acestor informații, voi formula câteva considerații critice și propuneri de înlăturare a unor disfuncții în materie.

**În primul rând** am în vedere faptul că legiuitorul constituant a lăsat la latitudinea prefectului posibilitatea de a ataca sau nu un act al unei autorități publice locale pe care îl consideră nelegal, la instanța de contencios administrativ și nu a dat acestei norme un caracter imperativ. De altfel modul în care este formulat art. 123, alin. (5) din Constituție este în contradicție cu caracterul obligatoriu a normelor cuprinse în legea fundamentală.

Această modalitate de tratare a unei probleme deosebit de importante, cum este controlul legalității actelor administrative, lasă practic fără conținut principala atribuție a prefectului ca reprezentant al Guvernului în teritoriu, pentru a cărei exercitare legea creează o serie de proceduri și structuri care, desfășoară o activitate, a cărei finalizare este la discreția prefectului.

Pe de altă parte, această procedură cu caracter facultativ a dat posibilitatea unor funcționari publici să acționeze în raport cu legalitatea actelor autorităților administrației publice locale, în funcție de apartenența sau simpatiile politice a celor implicați.

Au fost mediatizate suficiente cazuri când consiliile județene, consiliile locale, președinți ai consiliilor județene și primari au adoptat/emis acte administrative cu încălcarea prevederilor legale, acest lucru fiind trecut cu vederea numai datorită faptului că prefectul făcea parte din aceeași familie politică cu cei responsabili de adoptarea/emiterea actelor respective.

Astfel de aspecte s-au constatat în domeniile atribuirii contractelor de achiziții publice, înstrăinării unor bunuri din patrimoniul public, vacantarea unor posturi de consilieri locali și județeni fără întrunirea condițiilor legale și alte asemenea.

Aceste aspecte ne îndreptățesc să propunem ca la viitoarea modificare a Constituției, dispozițiilor art. 123, alin. (5) din Constituție să li se dea un caracter imperativ, în sensul că **„prefectul să fie obligat să atace la instanța de contencios administrativ actele autorităților administrației publice locale pe care le consideră nelegale”**.

Pe această linie trebuie să fie modificată și completată și Legea nr. 340/2004 privind prefectul și instituția prefectului în care să se stabilească chiar și sancțiuni pentru neserizarea aspectelor de ilegalitate și neatacarea actelor considerate nelegale la instanța de contencios administrativ, și de ce nu, răspunderea prefectului pentru efectele produse de actele nelegale pe care le-a trecut cu vederea.

**O altă problemă** care trebuie clarificată se referă la modalitățile prin care instituția prefectului exercită verificarea legalității actelor autorităților administrației publice locale. De regulă, secretarii unității administrativ-teritoriale transmit la prefect numai actul administrativ, fără alte documente care au stat la baza emiterii lui. Din această cauză, specialistul din aparatul prefectului nu poate să facă decât o verificare sumară, mai mult cu privire la respectarea normelor de tehnică legislativă la elaborarea lor, deci mai mult a condițiilor de formă și mai puțin a condițiilor de fond.

Ori aspectele de legalitate ale unui act normativ nu pot fi verificate numai citind conținutul actului respectiv, ci și verificării respectării normelor de proceduri pentru emiterea/adoptarea acestuia, printre care:

- aducerea la cunoștință publică a intenției de reglementare a relațiilor sociale respective și datei dezbaterii publice cerute de Legea nr. 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică;
- existența tuturor avizelor cerute de lege;
- îndeplinirea cvorumului cerut de lege pentru adoptarea actului normativ, în raport cu votarea problemelor supuse reglementării;
- abținerea de la vot a consilierilor care au un interes patrimonial în adoptarea actului respectiv și alte asemenea aspecte

Pentru a putea fi constatate toate aceste aspecte ar trebui ca actul administrativ trimis la prefect să fie însoțit cel puțin de următoarele documente:

- anunțul cerut de art. 6 din Legea nr. 52/2003;
- procesul-verbal al adunării în care a fost supus dezbaterii publice;
- expunerea de motive a inițiatorului;
- avizele cerute de lege;
- procesul-verbal al ședinței în care s-a dezbătut și adoptat actul

Dacă toate aceste cerințe presupun o cheltuială în plus, atunci un specialist al compartimentului juridic al prefectului ar trebui să se deplaseze la sediul autorității respective și să verifice toate aceste aspecte.

Astfel de verificări la fața locului le consider necesare în mod deosebit atunci când se verifică legalitatea contractelor administrative privitoare la investiții, concesiuni, prestări de servicii și achiziții de bunuri, unde procedura este mult mai complexă și cele mai multe fraude și abuzuri s-au comis în acest segment al activității autorităților administrației publice locale.

**A treia problemă** care, consider că în prezent nu este suficient de clar reglementată, se referă la obligația autorităților administrației publice la cele de a transmite în termenul cerut de lege actele administrative, la instituția prefectului pentru verificarea legalității.

Actualele prevederi din Legea administrației publice locale, referitoare la obligația secretarului de a transmite actele administrative în termen de 10 zile la instituția prefectului, nu sunt respectate, deoarece nu există nici o sancțiune a nerespectării acestui termen. De aceea, consider necesar ca la viitoarea modificare a Legii nr. 215/2001 să se prevadă sancțiuni pentru cazurile de încălcare a normelor de publicitate și de comunicare a actelor de către autoritățile administrației publice locale.

Activitatea decizională a autorităților administrației publice locale este complexă și de mare responsabilitate, astfel că și activitatea de control a legalității deciziilor administrației trebuie să fie mai clară și mai corect reglementată.

În încheierea acestui studiu doresc să formulez o serie de întrebări cu privire la modul în care Constituția și legile organice reglementează anumite segmente ale organizării și funcționării autorităților administrației publice locale:

- administrația publică locală din România se organizează și funcționează numai pe baza celor trei principii prevăzute de art. 120, alin. (1)?
- numai consiliile locale și primarii din comune și orașe sunt autoritățile administrației publice prin care se realizează principiul autonomiei locale?
- ce vrea să spună alin. (2) din art. 121, atunci când stabilește: „Consiliile locale și primarii funcționează în condițiile legii ca autorități administrative autonome”? Autonome una în raport cu cealaltă? Poate autoritatea executivă să fie autonomă față de autoritatea deliberativă?
- consiliul județean este autoritate a administrației publice prin care se realizează autonomia locală?
- cum poate consiliul județean să coordoneze activitatea unor entități autonome, atâta timp cât știm coordonarea ca unul din cele cinci atribute ale conducerii?
- este președintele consiliului județean o autoritate a administrației publice locale sau o simplă funcție de coordonare al unui organism colegial?
- este prefectul autoritate a administrației publice locale sau un serviciu deconcentrat al administrației publice centrale la nivelul județelor?
- de ce actele președintelui consiliului județean nu sunt menționate printre actele pe care prefectul le poate ataca în fața instanței de contencios administrativ, dacă le consideră nelegale?

Nu ne-am propus, și nici nu este locul să formulăm eventuale răspunsuri la aceste întrebări, ci am dorit să menționăm existența acestora, care ne duce la concluzia că la o viitoare modificare a legii fundamentale, aceste întrebări ar trebui să-și găsească răspunsul.

---

<sup>1</sup> Al. Negoită, Contenciosul administrativ și elemente de drept administrativ, Editura Lumina Lex, București, 1992, pg.28;

<sup>2</sup> Antonie Iorgovan, Tratat de drept administrativ, Editura Nemira, București, 2000, pg.217;

<sup>3</sup> Ioan Ioniță, Drept administrativ, Editura Moldavia, Bacău, 2002, pg.85;

<sup>4</sup> Dacian Cozmin Dregos, Legea contenciosului administrativ. Comentarii și explicații, Editura All Beck, București, 2005, pg. 87;

<sup>5</sup> Op. cit. pg. 134

<sup>6</sup> Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.1154/2004

<sup>7</sup> Publicată în M.O., Partea I, nr.1154/2004

<sup>8</sup> Publicată în M.O., Partea I, nr. 658/2004

<sup>9</sup> Publicată în M.O., Partea I, nr.1142/2005

<sup>10</sup> Publicată în M.O., Partea I, nr.363/2006