

Raporturile dintre prefect și autoritățile administrației publice locale în cadrul controlului de tutelă administrativă

Studiu de caz

avocat Gabriel IONIȚĂ

Publicat în Revista Economie și Administrație Locală Nr. 5 / 2011 – Supliment editat de Tribuna Economica

Considerațiile pe care le vom prezenta în acest studiu de caz au la bază constatări proprii din activitatea autorităților administrației publice implicate, opinii din doctrină, precum și soluții ale instanțelor de contencios administrativ și ale instanței de contencios constituțional.

Pentru ca analiza să fie coerentă, vom încerca să o desfășurăm pe următoarele coordonate:

- determinarea și delimitarea locului și rolului prefectului în administrația publică locală;
- cadrul juridic de reglementare a instituției prefectului;
- raporturile dintre prefect și autoritățile administrației publice locale în lumina Constituției și a legii de organizare a instituției prefectului;
- considerații cu privire la unele aspecte de încălcare de către prefect a limitelor impuse de lege în relațiile cu autoritățile administrației publice locale.

1. Scurte considerații privind locul și rolul prefectului în administrația publică locală

Prefectul, ca reprezentant al puterii executive centrale pe plan local, are o oarecare vechime în administrația publică din România, chiar dacă la începutul existenței sale purta altă denumire.

O reglementare mai încheată a instituției prefectului o găsim în legile organizării administrației ale lui A.I. Cuza și în mod deosebit în Legea administrației locale nr. 2/1864, în care prefectul este reprezentant al puterii centrale pe plan local și administrator al intereselor locale, alături de consiliul județean și celelalte autorități ale administrației locale, care reprezentau interesele cetățenilor din unitățile administrativ-teritoriale în care funcționau.

Legea amintită stabilește locul și rolul prefectului, după cum urmează:

- prefectul era reprezentantul puterii centrale pe plan local și administrator al intereselor locale;
- numea, schimba și concedia funcționarilor publici din administrația locală;

- exercita atribuțiile de control și supraveghere asupra serviciilor publice de specialitate și asupra comunelor rurale și urbane.

Statutul prefectului suferă modificări prin legile administrației publice locale din 1925, care conferă prefectului statutul de funcționar politic, fiind recrutat din rândul politicianilor la guvernare, statut ce se păstrează până la legile administrației de stat din 1939, când prefectul este impus din rândul specialiștilor în drept și din armată.

În perioada comunistă, funcția de prefect este desființată, și reînființată în 1990, prin așa-zisele "legiuri post-revoluționare" pentru a-și găsi reglementarea definitivă prin Constituția din 1991 și Legea administrației publice locale nr. 69/1991.

Din perspectiva prevederilor constituționale instituția prefectu lui poate fi analizată sub următoarele trei aspecte:

- a) ca reprezentant al Guvernului în teritoriu:
 - este o formă deconcentrată a puterii de la nivel central la nivel local;
 - se află în raport de subordonare ierarhică față de Guvernul care l-a numit;
- b) ca șef al administrației publice de specialitate:
 - se află în raporturi de supraordonare cu serviciile publice de specialitate ale ministerelor deconcentrate în teritoriu;
 - avizează numirile și eliberările din funcții ale șefilor serviciilor publice de specialitate ale ministerelor din teritoriu;
- c) ca autoritate de control a legalității actelor administrative:
 - exercită controlul de legalitate a actelor autorităților administrației publice locale.

2. Cadrul juridic de reglementare a instituției prefectului

Principala normă juridică de reglementare a instituției prefectului își are sediul în art. 123 din Constituție, potrivit căruia:

- "(1) Guvernul numește un prefect în fiecare județ și în municipiul București.**
- (2) Prefectul este reprezentant al Guvernului pe plan local și conduce serviciile publice deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte organe ale administrației publice centrale din unităților 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"**

Am redat întreg conținutul art. 123 din Constituție, deoarece dispozițiile acestuia stau la baza întregii structuri instituționale a acestei importante funcții publice din administrație.

Discuțiile care se poartă în prezent în doctrină se axează pe faptul că această funcție își are locul în administrația publică locală, acolo unde o postează Titlul III, Capitolul V, Secțiunea 2: **Administrația publică locală** - din Constituție, sau în administrația publică centrală.

Cei mai mulți specialiști opinează că, locul prefectului este în administrația publică centrală, deoarece administrația publică locală se realizează prin autoritățile autonomiei locale prevăzute de art. 121 și art. 122 din Constituție.

Prevederile cu caracter general din Constituție, privitoare la prefect, au fost preluate și dezvoltate, la început, într-un capitol special în Legea nr. 69/1991 privind administrația publică locală, pentru ca în final să fie preluate și reglementate printr-o lege specială - Legea nr. 340/2004 privind prefectul și instituția prefectului, republicată¹.

Deși art. 123 din Constituție recunoaște prefectului calitatea de autoritate a administrației publice locale, calitate consacrată și la art. 1 din Legea nr. 340/2004 republicată, prin art. 2 alin. (1) din aceeași lege se prevede că: **„Pentru exercitarea de către prefect a prerogativelor care îi revin potrivit Constituției și altor legi, se organizează și funcționează instituția prefectului, sub coordonarea prefectului.”** Așa cum am putut constata din unele lucrări de specialitate, sunt opinii critice cu privire la crearea unei instituții a prefectului, atunci când, potrivit Constituției prefectul este o autoritate publică și nu o instituție publică.

În alin. 2 al art. 2 din legea menționată, se prevede că, **„Instituția prefectului este o instituție publică cu personalitate juridică, cu patrimoniu și buget propriu”**. Deci o autoritate de conducere unipersonală este transformată în persoană juridică, cea ce constituie o invenție în legislația noastră, deoarece, după știința noastră, nici Președintele României, nici primul ministru nu au personalitate juridică.

Din materialele studiate, rezultă că legea prin care este reglementată instituția prefectului, deși trebuia să dea o definiție acestei instituții, în sensul că, prefectul, subprefecții și aparatul de specialitate al prefectului, se constituie în instituția prefectului, având regimul de instituție publică cu personalitate juridică, lasă la latitudinea Guvernului să **stabilească „structura organizatorică și modul de funcționare ale instituției prefectului”**.

În ceea ce privește atribuțiile prefectului, art. 123 alin. 3 din Constituție prevede că acestea se stabilesc prin lege organică, de unde ar trebui să înțelegem că Legea nr. 340/2004 are acest caracter. În acest caz nu înțelegem prevederile art. 1 alin. 4 din Legea respectivă, așa cum a fost republicată, potrivit căroră: **“Miniștrii și conducătorii celorlalte organe ale administrației publice centrale din subordinea Guvernului pot delega prefectului unele dintre atribuțiile lor de conducere și control cu privire la activitatea serviciilor deconcentrate din subordine”**, chiar dacă prin alin. (5) prevede că: **“Atribuțiile care pot fi delegate potrivit alin. (4) se stabilesc prin Hotărâre a Guvernului”**.

Aspectele critice formulate de diferiți specialiști, cu privire la modul în care guvernarea 2005 - 2008 a modificat statutul juridic al prefectului, ar putea constitui material suficient pentru un studiu de caz. De fapt, guvernarea la care m-am referit a căutat modalități de a întări rolul prefectului în relațiile cu autoritățile administrației publice locale, pentru ca acesta să poată pune pe funcții din administrația publică locală clientela politică, după care, să proclame depolitizarea acestei funcții, astfel ca, oricine va veni la putere după 2008, să nu se mai poată atinge de oamenii astfel numiți pe funcții.

Numai că, formațiunea politică ce a promovat aceste modificări, a fost scoasă de la guvernare și a revenit în 2008, când au repolitizat toate funcțiile, nu numai de prefecți ci și cele de funcționari publici de conducere, generând mai multe ordonanțe de urgență, atacate la Curtea Constituțională și declarate neconstituționale.

Revenind la raporturile prefectului cu autoritățile administrației publice locale, în cadrul controlului de tutelă administrativă, doresc să mai reținem că art. 19 din Legea nr. 340/2004 stabilește, printre atribuțiile prefectului, și următoarele:

- asigură, la nivelul județului sau, al municipiului București, aplicarea și respectarea Constituției, a legilor, ordonanțelor și hotărârile Guvernului (...);
- acționează pentru menținerea climatului de pace socială;
- acționează pentru realizarea obiectivelor cuprinse în Programul de guvernare;
- colaborează cu autoritățile administrației publice locale pentru determinarea priorităților de dezvoltare teritorială;
- verificarea legalității actelor administrative ale consiliului județean, consiliul local sau ale primarului.

În ordinea importanței și forței juridice a reglementărilor de care ne ocupăm, trebuie menționată și Hotărârea Guvernului nr. 460/ 2006² pentru aplicarea unor prevederi ale Legii nr. 340/2004, din care reținem următoarele:

- stabilește atribuțiile pe care miniștrii le pot delega prefectilor;
- stabilește atribuțiile subprefecților;
- stabilește structura cadru de organizare a instituției prefectului.

În acest domeniu au apărut și alte norme juridice asupra cărora nu cred necesar să insist, mai cu seamă că schimbările legislative sunt atât de frecvente, încât nu poți fi sigur că reglementările respective au o durată mai mare de câteva luni de zile.

3. Raporturile dintre prefect și autoritățile administrației publice locale, în lumina Constituției și a legii de organizare a instituției prefectului

Pentru a determina raporturile dintre prefect și autoritățile administrației publice locale, trebuie să apelăm, în primul rând, la textele constituționale, care conțin dispoziții exprese pe această linie. Astfel, potrivit art. 123 alin. 4: **“Între prefecți, pe de o parte, consiliile locale și primari precum și consiliile județene și președinții acestora, pe de altă parte, nu sunt raporturi de subordonare”**

Dispozițiile constituționale sunt clare și categorice, ele fiind în concordanță cu principiul autonomiei locale și cu prevederile Cartei Europene a Autonomiei Locale, ratificată de România prin Legea nr. 199/1985³. Pentru analiza noastră trebuie să reținem și câteva prevederi din Cartă, referitoare la relațiile dintre structurile centrale și structurile locale ale administrației publice.

În primul rând, trebuie să observăm că în Cartă, autonomia locală este definită ca: **“...dreptul și competența efectivă ale autorităților administrației publice locale de a soluționa și de a gestiona, în cadrul legii, în nume propriu și în interesul populației locale, o parte importantă a treburilor publice.”**

În cadrul acestui înțeles al autonomiei locale, art. 4 punctul 3 din Cartă stabilește că: **"Exercițiul responsabilităților publice trebuie, de manieră generală, să revină de regulă acelor autorități care sunt cel mai aproape de cetățean (...)"** iar la punctul 4 stabilește: **"Competențele atribuite autorităților administrației publice locale trebuie să fie în mod normal depline și exclusiv. Ele nu pot fi puse în cauză sau limitate de o altă autoritate centrală sau regională, decât în cazurile prevăzute de lege"**.

Mai mult, Carta stabilește că: **"În cazul delegării competențelor de către o autoritate centrală, regională, autoritățile administrației publice locale, trebuie să beneficieze pe cât posibil, de libertatea de a adopta acțiunile lor la condițiile locale" (punctul 5)"**.

În exercitarea atribuțiilor prevăzute de lege, în cadrul controlului de tutelă administrativă, prefectul trebuie să țină seama de prevederile art. 8 din Carta Europeană a Autonomiei Locale, potrivit cărora:

- orice control administrativ asupra activității autorităților administrației publice locale nu poate fi exercitat decât în formele și cazurile prevăzute de Constituție sau de lege;
- controlul asupra autorităților administrației publice locale nu trebuie să privească în mod normal decât asigurarea respectării legalității și a principiilor constituționale;
- controlul administrativ asupra autorităților administrației publice locale trebuie exercitat cu respectarea unei proporționalități între amplexarea intervenției autorităților de control și importanța intereselor pe care aceasta înțelege să le protejeze.

Am ținut să prezentăm aceste aspecte pentru că, așa cum vom arăta în ultima parte a studiului, sunt numeroase cazurile în care aceste principii sunt grav încălcate.

După ce am văzut limitele stabilite de Constituție și de Carta Europeană a Autonomiei Locale, cu privire la raporturile dintre prefect, ca reprezentant al Guvernului, și autoritățile administrației publice locale, putem să analizăm cum aceste prevederi se regăsesc și sunt tratate în Legea nr. 340/ 2004 privind instituția prefectului, cu modificările și completările ulterioare.

Așa cum am mai arătat, din art. 19 alin. 1 din Legea sus menționată care stabilește atribuțiile prefectului, ne interesează pentru analiza noastră, cele de la lit. "d și e" pe care le prezint în continuare:

„d) - colaborează cu autoritățile administrației publice locale pentru determinarea priorităților de dezvoltare teritorială;

e) - verifică legalitatea actelor administrative ale consiliului județean, ale consiliului local sau al primarului"

Se poate observa că aceste atribuții sunt identice cu cele stabilite în Constituție și în Carta Europeană a Autonomiei Locale. Numai că cei ce au venit la putere în perioada 2005 - 2008, nu le-au convenit această limitare, deoarece aveau nevoie de libertate mai mare în relațiile cu autoritățile locale și îndeosebi cu primarii, astfel că prin Ordonanța de urgență nr. 179/2005, modifică și completează Legea nr. 340, introducând prevederi care încalcă atât Constituția, cât și Carta Europeană a Autonomiei Locale. Vom argumenta aceste afirmații prin următoarele exemple:

“art 20. 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 vererea stabilirii măsurilor necesare, în condițiile legii”.

Acest articol a stârnit contro-verse între specialiștii în drept administrativ și din administrația publică, din care reținem următoarele:

- primarii și președinții consiliilor județene sunt autorități ale autonomiei locale autonome, aleși de cetățenii cu drept de vot și nu reprezentanți ai statului pe plan local. Aceștia au numai delegate unele atribuții de către stat;
- dacă s-ar admite că primarii și președinții consiliilor județene sunt reprezentanți ai statului, ar trebui să se admită că în această calitate sunt subordonați prefectului, ca reprezentant al guvernului central, ceea ce ar contraveni prevederilor constituționale.
- având în vedere că atât consiliul județean, cât și consiliul local, sunt autorități ale administrației publice locale autonome, ar trebui să admitem că și acestea sunt autorități de stat.

Această interpretare este însă în contradicție cu prevederile art. 121 din Constituție, care stabilește clar că:

- autoritățile administrației publice locale realizează autonomia locală în comune și orașe;
- autoritățile administrației publice locale funcționează ca autorități administrative autonome.

La acestea trebuie să reamintim și dispozițiile art. 123 alin. 4 din Constituție, potrivit cărora între prefect și autoritățile administrației publice locale nu sunt raporturi de subordonare.

Pornind de la dispozițiile art. 123 alin. 5 din Constituție care dă posibilitatea prefectului să atace la instanța de contencios administrativ, un act al consiliului județean, al consiliului local sau al primarului, în cazul în care consideră actul nelegal, prin art. 19 alin. (1) din Legea nr. 340/2004 s-a stabilit ca și atribuție a prefectului, aceea de **"verificare a legalității actelor administrative ale consiliului județean, ale consiliului local sau ale primarului"**. Acest lucru este corect deoarece numai verificând actele respective, prefectul poate aprecia legalitatea lor și poate acționa în consecință.

Ceea ce reține atenția specialiștilor, este caracterul facultativ al dispozițiilor constituționale privitoare la această problemă, în sensul că prefectul poate ataca actele respective la instanța de contencios administrativ, deci nu este obligat să o facă, chiar dacă este clară nelegalitatea actului respectiv.

Pentru ca prefectul să-și poată exercita atribuțiile de verificare a legalității actelor administrative ale autorităților administrației publice locale, art. 48 alin. 2 din Legea administrației publice locale nr. 215/2001 republicată, obligă secretarul unității administrativ - teritoriale, să comunice prefectului hotărârile consiliului local, de îndată, dar nu mai mult de 10 zile de la data adoptării acestora.

De asemenea, art. 117 lit. "c" din Legea amintită stabilește competența secretarului **"de a asigura gestionarea procedurilor administrative privind relațiile dintre consiliul local și primar; respectiv, consiliul județean și președintele acestuia, precum între aceștia și prefect"**.

Este cât se poate de clar că prefectul, prin specialiștii aparatului acestuia, verifică legalitatea actelor administrative care i-au fost transmise de către secretar, iar în măsura în care informațiile necesare pentru aprecierea legalității acestora nu sunt suficiente, poate solicita documentele care au stat la baza elaborării lor, sau poate face operațiunea de verificare la fața locului, deci la sediul autorității respective.

În practică însă, aceste prevederi constituționale și legale sunt de foarte multe ori încălcate, în sensul că unii prefecti constituie colective mixte din specialiști ai aparatului propriu și ai serviciilor deconcentrate din subordine, care, pe baza unui plan de control, se deplasează la sediile autorităților locale și iau la verificat toată activitatea acestora, începând de la respectarea programului de audiențe, paza contra incendiilor, soluționarea petițiilor, starea civilă etc., pentru a ajunge în cele din urmă să verifice și legalitatea actelor administrative.

Această manieră de control este asemuită de mulți specialiști cu controalele de partid și de stat, ce se făceau în administrația publică înainte de decembrie 1989, fiind considerată nelegală și neconstituțională. Mai mult, aceste controale sunt adeseori folosite ca mijloace de răfuială politică și de racolare a unor primari de către partidul aflat la putere.

În susținerea afirmațiilor anterioare, am putea aduce numeroase exemple, acestea fiind și o consecință a lipsei de reacție a autorităților administrației publice locale, care acceptă astfel de controale, de teama unor repercusiuni ce le-ar produce greutăți în exercitarea mandatului. Nu puține sunt cazurile în care numeroși primari și consilieri locali au fost nevoiți să treacă din aceste motive "în tabăra puterii".

4. Considerații privind aspecte de încălcare de către prefect a limitelor impuse de lege în relațiile cu autoritățile administrației publice locale.

În ultima parte a studiului de caz ne-am propus să întărim unele dintre considerentele critice deja prezentate, cu noi aspecte care definesc modul de viciere a raporturilor dintre prefect și autoritățile administrației publice locale.

Pentru început, dorim să prezentăm câteva noțiuni și concepte teoretice privind tutela administrativă.

Tutela administrativă este o instituție consacrată a doctrinei dreptului administrativ, având două forme: prima, mai dură, dă dreptul autorității de tutelă (reprezentanta puterii centrale) să anuleze, să aprobe, să autorizeze actul administrativ emis de o autoritate descentralizată, pe când forma moderată conferă autorității de tutelă doar dreptul de sesizare a unei jurisdicții administrative în vederea anulării actului administrativ.

Până în anul 2004, cea mai cunoscută formă de tutelă administrativă din legislația noastră era cea exercitată de către prefect asupra actelor autorităților administrației publice locale. În

prezent, pe lângă prefect, prin Legea nr. 554/2004⁴ a contenciosului administrativ, s-a dat competență de tutelă administrativă și Agenției Naționale a Funcționarilor Publici, pentru toate autoritățile administrației publice, centrale și locale, însă numai într-un domeniu strict determinat, acela al raporturilor de funcție publică.

În cele ce urmează, ne vom referi numai la tutela administrativă exercitată de prefect, asupra actelor autorităților administrației publice locale.

Controlul de tutelă administrativă este necesar, cel puțin din următoarele puncte de vedere:

- pentru că autoritățile deconcentrate girează servicii publice care trebuie să funcționeze regulat și continuu, iar statul este interesat de buna funcționare a acestora;
- autoritățile centrale sunt obligate să vegheze ca autoritățile locale să soluționeze problemele locale în concordanță cu interesul general;
- autoritatea centrală trebuie să vegheze la menținerea unității statului și ca autonomia locală să nu contravină acestei unități.

Tutela administrativă nu cunoaște o reglementare specială, ci rezultă numai din titlul art. 3 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare.

Astfel, art. 3 - **tutela administrativă**, vine să dea cadrul juridic procedurilor cu privire la exercitarea de către prefect a atribuției privind aducerea în fața instanței de contencios administrativ, a actelor autorităților administrației publice locale pe care le consideră nelegale, stabilind, la alin. (1), că:

"(1) Prefectul poate ataca în termenul prevăzut la art 11, în fața instanței de contencios administrativ, actele emise de autoritățile administrației publice locale, dacă le consideră nelegale".

La prima analiză a conținutului art. 3 alin. 1 din Legea contenciosului administrativ și compararea acestuia cu textul constituțional, se poate observa o neconcordanță între acestea, în sensul că în Constituție se menționează expres autoritățile administrației publice locale a căror acte sunt supuse controlului de tutelă administrativă, pe când în lege se evită această preluare, din dorința evidentă de a include aici și președintele consiliului județean, căruia Constituția nu îi recunoaște calitatea de autoritate a administrației publice locale.

Această situație a generat discuții între specialiști, majoritatea susținând că actele președintelui consiliului județean nu pot face obiectul controlului de tutelă administrativă.

Între timp a fost modificată și completată Legea administrației publice locale nr. 215/2001, prin Legea nr. 35/2008, prin care se schimbă statutul juridic al președintelui consiliului județean, în sensul că este declarat autoritate a administrației publice locale, ales direct de cetățenii cu drept de vot, prin vot uninominal ca și primarii.

Și această modificare a stârnit controverse, majoritatea opiniilor înclinând către calificativul de abuz de drept, o măsură impusă politic de către "baronii locali", care au dorit să-și consolideze pozițiile câștigate în două - trei mandate și să nu mai fie la cheremul consilierilor județeni.

În concluzie, prefectul poate ataca la instanța de contencios administrativ și dispozițiile emise de președinții consiliilor județene.

Referindu-mă tot la raporturile ce se nasc între prefect și autoritățile supuse controlului de tutelă administrativă, trebuie să observăm că în art. 26² din Legea nr.340/2004, exista o dispoziție care obliga prefectul ca, cu cel puțin 10 zile înainte de a se adresa instanței de contencios administrativ, să ceară autorității al cărei act îl consideră nelegal, să reanalizeze actul, în care scop îi va comunica motivele pentru care actul respectiv este considerat nelegal. Din păcate, această prevedere a fost scoasă cu ocazia ultimelor modificări ale legii respective, deși practica administrativă a demonstrat că prin utilizarea acestei atenționări, au putut fi evitate numeroase litigii. Sunt însă, nu puține cazurile când, prefectii au folosit instituția juridică a tutelei administrative, nu pentru restabilirea legalității, ci pentru blocarea unor acțiuni ale adversarilor politici aflați la putere în unele unități administrativ - teritoriale.

Un aspect critic al problematicii de care ne ocupăm este, după unii specialiști, tocmai caracterul facultativ pe care Constituția îl stabilește atunci când prin art. 123 alin. 5 prevede că prefectul **poate** ataca în fața instanței de contencios, actele administrative pe care le consideră nelegale.

Și noi împărtășim părerea ca la o viitoare modificare a Constituției, această atribuție a prefectului privind controlul de tutelă administrativă să devină obligatorie.

În ceea ce privește **obiectul** controlului de tutelă administrativă exercitat de către prefect, este clar că acesta îl constituie **actul administrativ considerat nelegal**, însă și faptele sau actele asimilate prin legea contenciosului actelor administrative, cum sunt, **tăcerea administrației și refuzul nejustificat de soluționare a unei cereri**⁵. Astfel, prefectul, acționând în temeiul dreptului și interesului legitim public, conform art. 3 alin. (1) din Legea contenciosului, are posibilitatea, atunci când constată că inacțiunea unei autorități publice este contrară interesului public, să solicite acesteia printr-o petiție motivată, îndeplinirea atribuțiilor legale, iar în cazul tăcerii sau a refuzului, să poată duce conflictul în fața instanței de contencios administrativ, care va obliga autoritatea publică să-și îndeplinească atribuțiile prevăzute de lege.

Inacțiunea poate fi sancționată în modalitatea mai sus prezentată, numai atunci când are legătură cu o atribuție de putere legată de autorități publice, nu și atunci când vizează atribuții exercitate discreționară, deoarece instituția de control nu se poate substitui celei controlate.

Din păcate, în practică s-au întâlnit cazuri când instituția controlului de tutelă administrativă a fost folosită în mod abuziv, chiar și în cazurile în care nu era vorba de un interes public, ci de unul privat, față de care unele autorități ale administrației publice locale nu au înțeles să acționeze, chiar dacă legea le-o cerea.

Ne vom referi numai la un singur caz care a devenit celebru și anume, cel în care Guvernul a emis o ordonanță de urgență prin care obliga autoritățile administrației publice locale să scoată la vânzare spațiile cu destinație de cabinete medicale, aflate în patrimoniul public al unităților administrativ - teritoriale.

Prin mai multe hotărâri, ordonanțe, ordonanțe de urgență și printr-o lege de aprobare a ordonanței de urgență, Guvernul și Parlamentul au reglementat trererea spațiilor având destinația de cabinete medicale, ori serviciilor conexe actului medical, din patrimoniul public al statului și al unităților administrativ - teritoriale, în proprietatea medicilor care au organizate în spațiile respective activități medicale. Măsura în sine nu ar avea nimic deosebit dacă nu ar încălca prevederile constituționale cu privire la dreptul de proprietate și la principiul autonomiei locale, care a dat naștere la o reacție de nesupunere din partea autorităților administrației publice locale.

Cum autorii actelor juridice respective se așteptau la o astfel de reacție, au introdus în ecuație și prefectii ca reprezentanți ai Guvernului în teritoriu, pe care îi obligă să cheme în fața instanței de contencios administrativ, pe acele autorități care ar încerca să apere proprietatea publică a comunităților ale căror treburi le gestionează.

Acest lucru a dat naștere în câteva luni, la mai multe sute de procese, în care prefectii și-au asumat calitatea procesuală activă, deși este evident că aceștia nu apărau ordinea publică în speța pe care o relatăm, ci interesele unor persoane fizice care, considerându-se vătămate într-un drept recunoscut de lege aveau posibilitatea să-și apere interesele în fața instanței de contencios administrativ.

Cu ocazia litigiilor respective, au fost ridicate zeci de excepții de neconstituționalitate a actelor Guvernului, și Curtea Constituțională le-a respins, pe baza unor argumentații sumare, prin 5 decizii, pentru ca în cele din urmă să decidă totuși că actele în cauză sunt neconstituționale, ca urmare a excepției de neconstituționalitate formulate de subsemnatul în două litigii în care am acordat asistență juridică unor consilii locale din județul Bacău.

Nu vom intra în amănunte cu privire la conținutul deciziilor respective, ci ne vom rezuma la raporturile ce s-au realizat între prefect și autoritățile administrației publice locale și în care, după părerea noastră, s-au produs următoarele încălcări:

- potrivit art. 123 alin. 4 din Constituție, între prefect și autoritățile locale nu sunt raporturi de subordonare, și în consecință prefectul nu avea dreptul să someze consiliile locale să scoată la vânzare bunurile proprietate publică a unităților administrativ - teritoriale;
- prefectul, prin specialiștii din subordine trebuiau să observe neconstituționalitatea actelor respective și să se solidarizeze cu autoritățile locale, și nu cu medicii care au regizat această devalizare a patrimoniului public al colectivităților locale;
- instanțele de judecată, în exercitarea rolului activ pe care legea îl conferă, ar fi trebuit să respingă toate acțiunile prefectilor, și să sesizeze din oficiu Curtea Constituțională;
- Curtea Constituțională, de la prima excepție ridicată ar fi trebuit să observe abuzul de drept și să fi declarat neconstituționale actele incriminate.

Lipsa de reacție a instanțelor de judecată și a Curții Constituționale, au făcut ca timp de peste 2 ani de zile multe bunuri din patrimoniul unităților administrativ - teritoriale să ajungă în proprietate privată aproape în mod gratuit, producând pagube importante proprietății publice, pagube pentru care din păcate nu răspunde nimeni.

Acestea au fost considerentele pe care am dorit să le prezentăm cu privire la raporturile dintre prefect și autoritățile administrației publice locale, fără a avea pretenția că subiectul a fost

epuizat. Intenția noastră a fost aceea de a da autorităților administrației publice locale, argumente în situația în care se confruntă cu acțiuni ale reprezentantului Guvernului în teritoriu, care lezează principiul constituțional al autonomiei locale. De asemenea, am dorit să sesizăm existența unor dispoziții în Constituție cu privire la locul și rolul prefectului în sistemul organelor statului, care trebuie revăzute cu ocazia preconizatei modificări a legii fundamentale.

- 1 Republicată în Monitorul oficial al României, Partea a I nr. 225/24.03.2008.
- 2 Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea a I nr. 363/26.04.2006.
- 3 Publicată în Monitorul Oficial al României nr. 331/26.11.19971
- 4 Publicată în Monitorul Oficial al României nr. 1.154/7.12.2004.
- 5 Dacian Cosmin-Dragoș, "Legea contenciosului administrativ - comentarii și explicații", Editura ALL BECK București, 2005p. 134.