

# CONSIDERAȚII PRIVIND INSTITUȚIA TUTELEI ADMINISTRATIVE ÎN SISTEMUL DE DREPT ROMÂN

Gabriel NIȚĂ\*

**Abstract:** *La tutela é, genericamente, l'attività di vigilanza e di controllo esercitata dagli organi della pubblica amministrazione nei confronti di alcuni enti pubblici, anche se non manca chi usa il termine come sinonimo di controllo di merito, in contrapposizione alla vigilanza o controllo di legittimità. Nello stesso tempo, questo meccanismo permette di rispettare il principio dell'autonomia locale e d'evitare l'intervento dell'amministrazione governamentale nell'esercizio degli attribuzioni dagli enti locali.*

**Keywords:** *Administrative Guardianship, Executive Power, Local Public Administration, Law System.*

**JEL Classification:** *K23*

## ***1. Autonomia locală. Controlul administrativ asupra colectivităților teritoriale locale***

Conceptul de autonomie locală se dezvoltă pe măsura adâncirii descentralizării administrative, fiind unul din principiile care stau la baza organizării și funcționării statului de drept. Analizarea problematicei principiului autonomiei locale în sistemul de drept român trebuie să se realizeze având în vedere dispozițiile art. 1 alin. 1 din Constituția României potrivit căreia „România este un stat național, suveran și independent, unitar și indivizibil”.

În statul unitar, autoritățile locale nu pot aduce atingere caracterului de stat național unitar al României, unde populația dispune de o singură cetățenie și există un singur sistem de drept și de organe legislative, executive și judecătorești.

Autonomia locală, mai ales într-un stat unitar, nu poate fi concepută decât în anumite limite, inerente, unele având o determinare economică obiectivă, altele fiind determinate de considerente politice<sup>1</sup>. Nu se poate admite ca într-un stat de drept să fie nesocotită legea, autoritatea executivului central sau a justiției datorită aplicării principiului autonomiei locale<sup>2</sup>. Astfel, se impune existența unei legături organice între autonomia locală și lege, între interesele locale și cele naționale exprimate prin lege, chiar

---

\* Master Student at the “Petru Maior” University of Târgu-Mureș, “Public Administration Management” Master Study, Romania.

<sup>1</sup> A se vedea Antonie Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, ediția a IV-a, vol. I, Editura All Beck, București, 2005, p. 795.

<sup>2</sup> A se vedea Emil Bălan, *Instituția prefectului în sistemul administrației publice din România*, în *Revista Dreptul*, nr. 8/1997, pp. 49-61.

dacă administrația publică locală se înfăptuiește potrivit cerințelor principiului autonomiei locale și al descentralizării serviciilor publice. Administrația publică locală trebuie exercitată în conformitate cu legile statului, atât în activitatea privind rezolvarea treburilor publice, cât și în emiterea de acte juridice administrative.

Această autonomie locală nu conferă autorităților autonome locale dreptul de a nesocoti sau încălca legile statului<sup>3</sup>. Pentru a putea înlătura posibilitatea abuzului de drept din partea autorităților locale, au fost create în mâna administrației guvernamentale pârghii juridice de control a activității și actelor acestora, pârghii destinate înlăturării abuzurilor și sancționării celor vinovați<sup>4</sup>.

Autoritățile administrative centrale trebuie să asigure în acest sens realizarea administrației publice locale în mod unitar, evident cu respectarea specificului local ce se manifestă, cu deosebire, în cadrul autonomiei administrative<sup>5</sup>. Așa se explică de ce în toate țările democratice, la nivelul unităților administrativ-teritoriale mai extinse regăsim un reprezentant al statului, mai exact al executivului central, cu rolul de a veghea asupra aplicării legii de către autoritățile administrației publice locale, inclusiv ale comunităților autonome, rol pe care după sistemul de drept administrativ francez, în România, îl are prefectul prin intermediul controlului de tutelă administrativă.

Acest control vizează doar legalitatea actelor emise de autoritățile administrației publice locale, autoritatea de tutelă neavând competența de a se pronunța cu privire la oportunitatea acestor acte.

## **2. Conceptul de tutelă administrativă**

Instituția tutelei administrative este o instituție de tradiție în România, de origine franceză. În concepția literaturii juridice române, tutela administrativă reprezintă o limită impusă autorităților administrative locale, în vederea salvagărdării legalității și apărării interesului public<sup>6</sup>.

Într-un stat unitar, autorităților administrației publice centrale le revine sarcina de a asigura realizarea omogenă a administrației locale, cu respectarea specificului și a autonomiei locale, acest obiectiv putând fi realizat prin exercitarea controlului numit *tutelă administrativă*.

Tutela administrativă este concepută ca fiind o excepție de la principiul autonomiei locale<sup>7</sup>, principiu consacrat la nivel constituțional. Această formă de control reprezintă o formă liberală de tutelă, modernă, cu caracter jurisdicțional, autoritatea de tutelă neavând drept de anulare a actului, ci numai de a-l ataca în fața instanțelor judecătorești de contencios administrativ, singurele instituții care pot aplica această

---

<sup>3</sup> A se vedea Ioan Alexandru, *Administrația publică*, Editura Lumina Lex, București, 2001, p. 376.

<sup>4</sup> A se vedea C. Domocoș, *Controlul activității autorităților administrației publice locale*, în *Analele Universității din Oradea*, Fascicula Drept, Anul IX, Editura Universității din Oradea, 2001, pp. 163-170.

<sup>5</sup> A se vedea Valentin I. Prisacaru, *Tratat de drept administrativ român*, Editura All, București, 1996, pct. 609.

<sup>6</sup> A se vedea D. Miron, *Scurte considerații privitoare la raportul de tutelă administrativă*, în *Revista de Drept Public*, nr. 3/2005, pp. 126-128.

<sup>7</sup> A se vedea Dacian C. Dragoș, *Legea contenciosului administrativ. Comentarii și explicații*, Editura All Beck, București, 2005, pp. 134-145.

sanctiune fiind instanțele judecătorești. Așadar, controlul administrativ asupra colectivităților teritoriale locale se exercită prin instanțe jurisdicționale<sup>8</sup>, statul renunțând la posibilitatea de a interveni direct, unilateral, rezervându-și numai dreptul la o acțiune în fața instanțelor judecătorești.

Instituție a dreptului public, tutela administrativă, nu și-a găsit consacarea expresă în Constituția din 1991 revizuită în 2003, și nici în celelalte acte normative incidente materiei contenciosului administrativ adoptate până la intrarea în vigoare a Legii nr. 554/2004 a contenciosului administrativ.

Armonizând legislația noastră cu cea a țărilor Uniunii Europene, art. 3 din Legea nr. 554/2004 consacră expres un contencios obiectiv, concretizat prin instituția tutelei administrative exercitată de către prefect și de către Agenția Națională a Funcționarilor Publici, în concordanță cu prevederile art. 123 alin. 5 din Constituția revizuită, ce reprezintă suportul constituțional al acestei instituții, și a Legii nr. 188/1999 privind statutul funcționarilor publici, modificată și completată prin Legea nr. 251/2006. De asemenea, dreptul de control al prefectului asupra actelor administrative adoptate sau emise de către autoritățile administrației publice locale este reglementat și prin prevederile Legii nr. 340/2004 privind prefectul și instituția prefectului.

Tutela administrativă asupra actelor este reglementată și de art. 8 al Cartei Europene a autonomiei locale, sub denumirea de „*control administrativ al activității autorităților administrative publice locale*”, fiind evitată denumirea de tutelă administrativă.

Orice control administrativ asupra activității autorităților administrației publice locale nu trebuie să privească, în mod normal, decât asigurarea respectării legalității și a principiilor constituționale<sup>9</sup>. Controlul administrativ asupra activității autorităților administrației publice locale trebuie exercitat cu respectarea unei proporționalități între amploarea intervenției autorității de control și importanța intereselor pe care aceasta înțelege să le protejeze<sup>10</sup>. De precizat, ca o caracteristică esențială stabilită în sarcina acestei instituții, este faptul că controlul de tutelă administrativă se realizează între organe între care nu sunt stabilite raporturi de subordonare, ceea ce deosebește tutela administrativă de controlul ierarhic.

Sintetizând putem defini controlul de tutelă administrativă ca fiind un control special, exercitat de autoritățile centrale sau de reprezentanții acestora asupra organelor administrației publice descentralizate, deconcentrate și autonome<sup>11</sup>.

În literatura juridică de specialitate, această modalitate de control a actelor administrative a fost considerată ca fiind specifică contenciosului obiectiv de anulare și nu contenciosului subiectiv de drepturi, instituit anterior prin Legea nr. 29/1990 a contenciosului administrativ.

---

<sup>8</sup> A se vedea S. Flogaitis, *Administrative law et droit administrative*, Librairie generale de droit et de jurisprudence, Paris, 1986, p. 111.

<sup>9</sup> A se vedea C.L. Popescu, *Autonomia locală și integrarea europeană*, Editura All Beck, București, 1999, p. 206.

<sup>10</sup> A se vedea Ioan Vida, *Puterea executivă și administrația publică*, Editura Monitorul Oficial, București, 1992, p. 23.

<sup>11</sup> A se vedea Lucian Chiriac, *Drept administrativ III. Mijloace de control și reglare pentru îndeplinirea unui stat de drept*, Editura Universității „Petru Maior”, Tîrgu-Mureș, 2005, p. 135.

### **3. Tutela administrativă și controlul ierarhic**

Din analiza trăsăturilor specifice care diferențiază tutela administrativă de controlul ierarhic, se pot desprinde, în esență, următoarele deosebiri dintre tutela administrativă și controlul ierarhic:

- tutela administrativă se exercită numai între autorități publice între care nu există raporturi de subordonare ierarhică, pe când controlul ierarhic presupune existența unui raport de subordonare între subiectele de drept;

- controlul de tutelă administrativă vizează doar legalitatea actelor administrative adoptate sau emise de autoritățile administrative locale, pe când controlul ierarhic privește atât legalitatea, cât și oportunitatea actelor emise de către autoritățile publice asupra cărora se exercită controlul ierarhic;

- controlul de tutelă administrativă pentru a putea fi exercitat trebuie să fie reglementat expres prin lege, pe când în cadrul controlului ierarhic exercitat de organele superioare ierarhic, acesta se exercită fără a fi necesar să fie anume prevăzut în legi;

- în cazul controlului de tutelă administrativă, autoritatea de control tutelar nu poate dispune anularea actului administrativ nelegal, această prerogativă fiind stabilită în sarcina instanțelor judecătorești, în timp ce pe calea controlului ierarhic, organul care exercită acest control, poate dispune și anularea actului supus controlului;

- spre deosebire de controlul ierarhic, care poate fi exercitat anterior, concomitent sau posterior adoptării sau emiterii actului administrativ, controlul de tutelă administrativă se exercită doar înaintea adoptării sau emiterii actului administrativ, putând duce la întârzierea producerii efectelor juridice ale acestuia.

Din trăsăturile tutelei administrative și a efectelor acesteia asupra actului supus tutelei, care o deosebesc de controlul administrativ ierarhic, rezultă că există deosebiri și între organele de tutelă administrativă și cele de control ierarhic, în special cu privire la raporturile dintre organele de tutelă și cele tutelate, precum și între organele ierarhic superioare și cele subordonate<sup>12</sup>.

### **4. Controlul de tutelă administrativă exercitat de către prefect și de către Agenția Națională a Funcționarilor Publici**

Armonizând legislația noastră cu cea a țărilor Uniunii Europene a fost consacrat expres, prin art. 3 din Legea nr. 554/2004, un contencios obiectiv, concretizat prin instituția tutelei administrative exercitată de către prefect și de către Agenția Națională a Funcționarilor Publici, în concordanță cu prevederile art. 123 alin. 5 din Constituția revizuită, ce reprezintă suportul constituțional al acestei instituții, și a Legii nr. 188/1999 privind statutul funcționarilor publici.

Așadar, subiectul activ al tutelei asupra activității autorităților administrative locale este reprezentat de prefect și Agenția Națională a Funcționarilor Publici. Guvernul nu se poate substitui în exercitarea controlului de tutelă administrativă, iar dacă ar manifesta un astfel de control, ar acționa cu exces de putere. Evident însă, Guvernul poate să ordone exercitarea acțiunii în contencios administrativ, dar în cazul în care organele de tutelă menționate ar refuza exercitarea unui astfel de control nu i se va putea

---

<sup>12</sup> A se vedea Emil Bălan, *art. cit.*, p. 58.

substitui, însă va putea să dispună înlocuirea prefectului, noul prefect urmând să execute ordinul de a introduce acțiunea în contencios administrativ.

În exercitarea controlului de tutelă administrativă, *prefectul* acționează ca reprezentant al Guvernului la nivel județean și garant al respectării legii și ordinii publice. În literatura de specialitate, s-a acceptat în unanimitate ca această modalitate de control este una specifică contenciosului obiectiv de anulare, prefectul neputând pretinde plata unor despăgubiri, materiale sau morale, întrucât această posibilitate a fost recunoscută de lege, doar persoanelor fizice sau juridice care se consideră vătămate în drepturile sau în interesele lor legitime. Prefectul nu are dreptul de a anula actele administrative nelegale, această prerogativă fiind dată prin dispoziții legale în competența exclusivă a instanțelor judecătorești, el având doar un drept de sesizare a instanței de contencios administrativ. Înainte de a cere pe calea instanței de contencios administrativ anularea actului administrativ, prefectul are posibilitatea de a cere autorității administrative emitente reanalizarea actului considerat nelegal, și ca atare să-l modifice sau să-l retracteze.

Doctrina<sup>13</sup> menționează printre trăsăturile caracteristice ale controlului de tutelă administrativă exercitat de prefect următoarele:

a) este un control de legalitate, constând în verificarea conformității actelor administrației publice locale cu dreptul obiectiv și care exclude controlul oportunității actelor respective;

b) este un control limitat în raport cu cel realizat de instanțele judecătorești, deoarece nu conferă dreptul de reformare sau desființare a actului considerat nelegal, ci numai acela de a solicita autorității publice emitente sau instanței de judecată să procedeze la efectuarea acestor operațiuni;

c) este un control extern specializat, înfăptuit de un organ administrativ ce nu face parte din structura organizatorică sau ierarhizată a organelor controlate;

d) este prealabil controlului jurisdicțional exercitat de instanțele judecătorești;

e) este un control administrativ realizat după o procedură administrativă;

f) este posterior emiterii, adoptării și procedurii efectelor juridice ale actelor administrative controlate.

Controlul administrativ de legalitate exercitat de către prefect privește atât actele administrative normative, cât și pe cele individuale emise de autoritățile administrației publice locale (primar, consiliul local, consiliul județean, președintele consiliului județean). De menționat, această formă de control nu vizează actele administrative asimilate actului administrativ unilateral (refuzul nejustificat și tăcerea administrației), cu excepția contractelor administrative încheiate care, în accepțiunea legii, vor putea fi atacate de prefect la instanța de contencios administrativ<sup>14</sup>. Controlul mai poate viza, unele operațiuni administrative, acte premergătoare sau fapte materiale tehnice, care nu produc efecte juridice prin ele însele, dar care vizează organele și atribuțiile menționate în actele ce le preced<sup>15</sup>.

---

<sup>13</sup> A se vedea Eugen Popa, *Drept administrativ*, Editura Servosat, Arad, 2000, pp. 242-243.

<sup>14</sup> A se vedea O. Puie, *Considerații privind instituția tutelei administrative după intrarea în vigoare a Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004*, în *Revista Curierul Juridic*, nr. 6/2005, pp. 117-129.

<sup>15</sup> A se vedea L. Giurgiu, *Evoluții recente în procesul legislativ de modernizare a administrației publice românești, cu privire specială la controlul de tutelă administrativă exercitat de prefect*, în *Revista Curierul Juridic*, nr. 7-8/2006, pp. 74-79.

Acțiunea prin care prefectul sesizează instanța de judecată este scutită de taxă de timbru și are ca efect suspendarea de drept a actului atacat. Obiectul acțiunii în contencios administrativ, în aceste cazuri, va fi anularea actului atacat, în tot sau în parte, act emis în exercițiul puterii publice.

Această acțiune în contencios administrativ conferită prin lege prefectului, este exercitată de către acesta nu în nume personal, ca persoană fizică vătămată într-un drept subiectiv, ci în numele statului, ca autoritate.

Art. 22 din Legea nr. 188/1999 privind statutul funcționarilor publici, consacră în premieră instituția tutelei administrative exercitate de către *Agenția Națională a Funcționarilor Publici*, ca modalitate a contenciosului obiectiv instituit prin această lege.

Spre deosebire de controlul de tutelă exercitat de prefect, care privește orice act administrativ adoptat, emis sau încheiat de autoritățile administrative locale, nefiind limitat la unul sau mai multe domenii, în cazul controlului de tutelă exercitat de către Agenția Națională a Funcționarilor Publici, acesta vizează un domeniu limitat expres prevăzut de lege, anume acela al funcției publice și funcționarului public<sup>16</sup>.

Pentru a putea înțelege instituția tutelei administrative exercitată de prefect și Agenția Națională a Funcționarilor Publici, în literatura juridică de specialitate<sup>17</sup> s-au stabilit deosebirile, regulile specifice aplicabile în ambele cazuri:

- tutela administrativă exercitată de prefect vizează doar actele administrative deja adoptate sau emise de către autoritățile administrației publice locale, în timp ce tutela administrativă exercitată de către Agenția Națională a Funcționarilor Publici poate viza și refuzul nejustificat al autorităților publice de a aplica legislația în domeniul funcției publice și al funcționarului public;

- în ceea ce privește obiectul controlului de tutelă administrativă, în cazul celui exercitat de prefect privește orice act administrativ adoptat sau emis de autoritățile administrative locale, nefiind limitat la unul sau mai multe domenii, pe când în cazul celui exercitat de către Agenția Națională a Funcționarilor Publici privește un domeniu expres prevăzut de lege, și anume acela al funcției publice și al funcționarului public;

- în cazul tutelei administrative exercitată de prefect, înainte sesizării instanței de contencios administrativ, prefectul este obligat să solicite reanalizarea actului considerat nelegal de către autoritatea emitentă, pe când în cazul tutelei exercitate de Agenția Națională a Funcționarilor Publici, această procedură prealabilă nu este obligatorie.

În ambele situații există și reguli specifice identice care se vor aplica:

- ambele reprezintă o formă clasică de contencios obiectiv, instanța de contencios administrativ analizând legalitatea actului în mod obiectiv și nu subiectiv, nefiind astfel necesară îndeplinirea condiției existenței unui drept subiectiv al celor două subiecte de sezină apreciat ca fiind lezat;

- în ambele cazuri, actul administrativ atacat este suspendat de drept;

- în exercitarea controlului de tutelă administrativă, prefectul acționează în calitate de reprezentant al Guvernului pe plan local, iar Agenția Națională a Funcționarilor Publici în calitate de autoritate publică investită cu atribuții în respectarea și aplicarea

---

<sup>16</sup> A se vedea O. Puie, *Controlul de tutelă administrativă exercitat de către Agenția Națională a Funcționarilor Publici. Contenciosul funcției publice și al funcționarului public*, în *Revista Pandectele Române*, nr. 5/2007.

<sup>17</sup> A se vedea O. Puie, *Recursul administrativ și jurisdicțional*, Editura Universul Juridic, București, 2007, pp. 287-288.

legislației în domeniul funcției publice și a funcționarului public, în ambele cazuri, acțiunea fiind una publică, și nu personală.

Concluzionând, ținând seama de competența generală pe care o are Guvernul de a conduce întreaga administrație publică la nivel național, putem aprecia dreptul de control de legalitate ca expresie a relațiilor de autoritate existente între organul central al administrației publice și autoritățile locale<sup>18</sup>. În același timp, acest mecanism permite respectarea strictă a principiului autonomiei locale și evitarea oricăror ingerințe ale administrației guvernamentale în exercitarea atribuțiilor lor de către autoritățile locale.

---

<sup>18</sup> A se vedea Emil Bălan, *art. cit.*, p. 50.