

CUPRINS

- 1.Semnificatia activitatii de control in administratia publica
- 2.Fundamente constitutionale ale controlului exercitat asupra administratiei publice
- 3.Forme de control a legalitatii actelor administrative :
 - 3.1. Controlul administrativ ;
 - 3.2. Controlul exercitat de autoritatatile administrative cu caracter jurisdictional
- 4.Controlul politic

1. SEMNIFICAȚIA ACTIVITĂȚII DE CONTROL ÎN ADMINIS-TRAȚIA PUBLICĂ

Lato sensu, noțiunea de control evocă o activitate de verificare a conformității unei anumite activități (pentru dreptul administrativ se are în vedere activitatea administrației publice) cu anumite valori, de regulă cele consacrate în normele de drept.

2. FUNDAMENTE CONSTITUTIONALE ALE CONTROLULUI EXERCITAT ASUPRA ADMINISTRATIEI PUBLICE

România este proclamată prin art. 1 alin. (3) „*stat de drept*”, iar prin art. 16 alin.(1) și (2) se instituie principiul „*egalității tuturor în fața legii și a autorităților publice, fără privilegii și discriminări*”, coroborat cu acela că „*nimeni nu este mai presus de lege*”.

Art. 1 alin. (5) face vorbire despre „*respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor*” ca reprezentând o îndatorire fundamentală a oricărui cetățean, respectiv a fiecărui subiect, de drept public sau de drept privat.

Legea fundamentală, în afara acestor dispoziții care duc implicit la ideea de control, conține și numeroase prevederi care consacră în mod expres diferite forme de control exercitat asupra administrației publice, pe care ne-am îngădui să le grupăm în mai multe categorii:

a) Forme de control necontencios exercitat asupra administrației centrale

- activitatea Președintelui este așezată, prin mai multe dispoziții constituționale, sub controlul Parlamentului, exemplu **art. 92 alin. (2) și (3)** care reglementează măsurile pe care le poate dispune Președintele în cazul unei amenințări armate; **art. 95 și art. 96**

instituie cele două forme de răspundere a Președintelui, *cea penală și cea politică*, acestea implicând, de asemenea, organul reprezentativ suprem, alături de alte subiecte de drept public; **art. 100** consacră un control indirect al Parlamentului asupra Președintelui, care rezultă din contrasemnarea unora dintre decretul acestuia de către Primul-Ministru, care, alături de Guvern, răspunde politic în fața Parlamentului pentru întreaga sa activitate, inclusiv pentru decretul Președintelui pe care le-a contrasemnat.

Art. 111 așează întreaga administrație publică, împreună cu Guvernul², care este calificat și el implicit ca un organ al administrației publice, sub un control parlamentar tradițional, concretizat în obligația de a prezenta documentele și informațiile cerute de cele două Camere, prin intermediul președinților lor.

Art. 109 are o semnificație specială în ceea ce privește controlul parlamentar al Guvernului, deoarece el instituie principiul răspunderii politice a Guvernului numai în fața Parlamentului.

Art. 112, 113 și 114 consacră forme concrete și directe de exercitare a controlului parlamentar, respectiv *sistemul interpelărilor și al întrebărilor, moțiunea de cenzură* și o instituție nouă în peisajul constituțional din România, și anume *angajarea răspunderii Guvernului*.

Art. 115 reglementează statutul *ministerelor, ca organe de specialitate ale administrației de stat* care pot fi organizate *numai în subordinea Guvernului*.

Fiind subordonate Guvernului, rezultă în mod implicit că *ele vor fi controlate de acesta, una din dimensiunile raportului de subordonare ierarhică fiind dreptul de a controla activitatea, deci și actele organului subordonat*.

Parlamentul poate efectua controlul asupra tuturor autorităților publice centrale, teritoriale și locale, indiferent de ierarhia lor administrativă și nici o autoritate administrativă nu poate rămâne înafara acestui control, cu excepția autorităților jurisdicționale.

b) Forme de control contencios exercitat asupra administrației publice centrale

Art. 52 și art. 126 alin. (6) consacră dreptul de control al instanțelor judecătorești asupra actelor administrative emise de autoritățile publice, inclusiv de autoritățile administrației publice, care sunt o specie de autorități publice.

Controlul exercitat în baza art. 52 și art. 126 alin. (6) din Constituție și a Legii nr.

554/2004 a contenciosului administrativ are în vedere *atât acte administrative emise de autorități centrale, cât și acte emise de autorități ale administrației publice locale*.

Art. 146 lit. „d” menționează, printre atribuțiile Curții Constituționale, și pe aceea de a se pronunța asupra excepțiilor de neconstituționalitate privind o categorie de acte ale Guvernului, și anume ordonanțele.

c) Forme de control contencios exercitat asupra administrației publice locale

Art. 123 alin. (5) consacră dreptul prefectului, ca reprezentant al Guvernului, de a ataca în contenciosul administrativ actele emise de Consiliul Local, Consiliul Județean și primar, actul atacat fiind suspendat de drept.

Art. 126 alin. (6), coroborat cu art. 21, 52 și 53, creează cadrul constituțional de exercitare a dreptului fundamental al celui vătămat prin actele administrative ale autorităților publice, el vizând atât actele emise de autoritățile centrale, cât și cele emise de autoritățile administrației publice locale, în categoria acestora incluzând și pe cele județene.

d) Forme de control necontencios exercitat asupra administrației publice locale

Art. 111 alin. (1) reprezintă, cum am mai arătat, un „drept comun” de exercitare a controlului parlamentar asupra întregii administrații publice, inclusiv a celei locale.

Capitolul IV al titlului II, articolele 58-60, consacră instituția „Avocatului Poporului”, a cărei menire constituțională este să apere drepturile și libertățile cetățenilor.

Prin intermediul Avocatului Poporului se exercită și *un control indirect din partea Parlamentului asupra administrației publice centrale și locale, în egală măsură, deoarece el prezintă organului legiuitor rapoarte, anual sau la cererea acestuia, cu privire la activitatea desfășurată, care pot conține și recomandări privind legislația sau măsuri de altă natură, menite să contribuie la apărarea drepturilor și libertăților cetățenilor.*

De exemplu controlul prefectului, se exercită nu numai asupra actelor, ci și asupra persoanelor și a autorităților administrației publice locale.

3. Formele de control a legalitatii actelor administrative

Controlul legalitatii actelor administrative este determinat de respectarea cerintelor principiului legalitatii care trebuie sa stea la baza intregii activitati a serviciilor publice administrative, inclusiv de a adopta ori emite acte administrative de autoritate in baza si in vederea executarii legii.

Controlul legalitatii actelor administrative se exercita atât sub forma controlului administrativ cât si acela al instantelor judecatoresti. Prof. Prisacaru sustine ca exercitarea controlului de legalitate priveste numai actele administrative de autoritate. Controlul efectuat prin mijlocirea instantelor judecatoresti este un control extern si se imparte in: controlul instantelor judecatoresti de contencios administrativ si controlul instantelor judecatoresti de drept comun.

3.1. Controlul administrativ

Controlul administrativ poate fi caracterizat ca fiind controlul infaptuit de administratia publica in conformitate cu legea si actul administrativ normativ, de catre insasi administratie publica asupra propriei sale activitati.

Obiectul controlului administrativ il constituie respectarea legii in activitatea autoritatilor administratiei publice, verificarea mijloacelor folosite pentru realizarea scopului legii, constatarea si evaluarea rezultatelor, stimularea si valorificarea aspectelor pozitive precum si eliminarea aspectelor negative prin sanctionarea abaterilor si stabilirea masurilor pentru inlaturarea deficientelor constatate.

Controlul administrativ poate fi organizat ca o modalitate permanenta, printr-o supraveghere continua a activitatii desfasurata in mod obisnuit de catre subordonati si care poate sa intervina efectiv la o data fixa, fie ca o modalitate inopinata.

Controlul legalitatii pe cale administrativa asupra legalitatii se exercita la cerere sau din oficiu.

Controlul administrativ se exercita dupa o anumita tehnica, denumita tehnica controlului administrativ, care poate sa priveasca lucrari sau dosare cu documente inaintate de serviciile supuse controlului, ori poate fi efectuat din initiativa organului de control, dupa anumite reguli prestabilite care difera dupa serviciul controlat si obiectivul de control propus.

Controlul poate sa fie unilateral sau contradictoriu. Controlul unilateral se face la dispozitia organului de control si concluziile sale sunt insusite de organul controlat fara sa poata face obiectii. Este un control dispozitiv.

Controlul contradictoriu are loc atunci când cel controlat primeste actul de constatare al controlului, la care isi poate prezenta obiectiile, in forma scrisa sau orala, in apararea sa, putând invoca probe si sa solicite un control mai complex decât primul. Este spre exemplu: cazul controlului exercitat de Garda Financiara si de organele Curtii de Conturi.

Am aratat supra ca controlul administrativ este la cerere si din oficiu. Ambele cunosc, la rândul lor, forma controlului intern si forma controlului extern.

- a) *Controlul administrativ la cerere* se exercita la cererea celor interesati, când suntem in prezenta unui recurs administrativ. Recursul administrativ se imparte in recurs gratios si recurs ierarhic.

Recurs gratios

De exemplu, art. 5 alin. 1 din O.G. nr. 13/2001, privind solutionarea contestatiilor impotriva masurilor dispuse prin actele de control sau de impunere intocmite de organele M.F.P., impotriva actului de control se poate face contestatie in termen de 15 zile de la comunicare.

Recurs ierarhic

Spre exemplu, conform art. 15 alin. 2 din O.G. nr. 65/1997, privind regimul pasapoartelor, impotriva refuzului eliberarii, retragerii sau suspendarii pasaportului, persoana nemultumita poate face contestatie, in termen de 30 de zile de la data comunicarii.

b) *Controlul administrativ din oficiu*. La rândul sau controlul administrativ din oficiu se realizeaza sub trei forme

- : a) controlul intern;
b) controlul ierarhic;
c) controlul extern de specialitate.

Controlul intern este controlul de legalitate pe care il exercita organul ori conducatorul organului care adopta sau emite un act administrativ fie direct, fie solicitând compartimentului de specialitate juridica sau altui compartiment, din cadrul autoritatii administrative opinia cu privire la o anumita activitate administrativa, de regula un act administrativ. Astfel, in conformitate cu art. 85 alin. 1 lit. c din Legea nr. 215/2001, secretarul comunei sau a orasului are atributia de a aviza proiectele de hotărâri ale consiliului local, asumându-si raspunderea pentru legalitatea acestora.

Controlul ierarhic este controlul exercitat din oficiu de către organele ierarhic superioare asupra activității organelor din subordinea lor. Spre exemplu, în conformitate cu art. 20 alin. 1 din Legea nr. 189/1998, privind finanțele publice locale, ordonatorii principali de credite ai bugetelor locale prezintă proiectele bugetelor, echilibrate, direcțiilor generale ale finanțelor publice urmând ca acesta să depună la M.F. proiectele bugetelor locale pe ansamblul județului, respectiv al municipiului București.

De exemplu: controlul exercitat de către ministere asupra actelor emise de autoritățile administrației publice deconcentrate din teritoriu

Controlul extern de specialitate este controlul de legalitate exercitat de unele autorități publice, cu o anumită competență la autoritățile publice care au alte competențe, indiferent de subordonarea lor. Acest control este unul de specialitate, în cadrul noțiunii de autorități publice fiind cuprinse autoritățile administrative autonome și cele ale administrației publice centrale, iar controlul fiind efectuat asupra activității administrației publice centrale și locale și în general asupra activității oricărui activități administrative.

Astfel, potrivit art. 16 alin. 1 din Legea nr. 94/1992, privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi, această autoritate își exercită controlul asupra modului de formare, de administrare și de întreținere a resurselor financiare ale statului și ale sectorului public, precum și asupra modului de gestionare a patrimoniului public și privat al statului și al unităților administrativ-teritoriale, iar conform art. 18 sunt supuse controlului: a) statul și unitățile administrativ-teritoriale în calitate de persoane juridice de drept public, cu serviciile și instituțiile lor publice, autonome sau neautonome; b) Banca Națională a României; c) potrivit art. 20 Controlul executiei bugetare privind instituțiile: Președinția, Guvernul, Curtea Supremă de Justiție, Curtea Constituțională, Curtea de Conturi controlând executia bugetelor camerei Deputaților și Senatului la cererea Biroului Permanent al fiecărei Camere.

3.2. Controlul exercitat de autoritățile administrative cu caracter jurisdicțional

Esenta acestui control constă în aceea că anumite organe administrative centrale sau autorități ale administrației publice locale, care prin lege, le sunt conferite atribuții jurisdicționale, adică soluționează anumite litigii administrative, după o procedură mult asemănătoare celei judecătorești, la sesizarea celor interesați. Această procedură nu este o simplă facultate lăsată la aprecierea persoanei interesate, nici a organului abilitat, ea este în mod obligatoriu prestabilită de lege.

Actele administrative jurisdicționale se bucură de o stabilitate relativă mai mare decât restul actelor administrative (de autoritate etc), pentru că ele nu pot fi revocate, dar împotriva lor, pot fi folosite cai proprii de atac, care sunt reglementate expres și aparte pentru fiecare categorie sau domeniu, însă după epuizarea lor, adică după ce rămân definitive pe ierarhia jurisdicției administrative, au în comun că pot fi atacate după procedura instituită de art. 4 din Legea nr. 29/1990. Aceasta din urmă se exercită, folosind ambele cai, iar nu, doar a recursului, cum gresit, credem că s-a reținut într-o opinie exprimată în doctrină. Adică pot fi atacate în prima instanță și în recurs.

Legitimarea procedurilor administrativ-jurisdicționale a fost statuată de Plenul Curții Constituționale care consideră că "este de competență exclusivă a legiuitorului de a institui asemenea proceduri destinate, în general, să asigure soluționarea mai rapidă a

unor categorii de litigii, descongestionarea instanțelor judecătorești de cauzele, ce pot fi rezolvate pe această cale, evitarea cheltuielilor de judecată." Existența organelor cu competență administrativ-jurisdicțională, constituie o măsură suplimentară de protecție și nicidecum nu poate să ducă în nici un mod la limitarea accesului la justiție. Ele nu înlătură intervenția instanțelor judecătorești, care însă în aceste cazuri au loc în condițiile prestabilite de lege.

Activitatea administrativ-jurisdicțională cea mai caracteristică este exercitată de organe din sistemul Curții de Conturi, Secția jurisdicțională, care emite sentințe și decizii, și care sunt socotite acte administrative jurisdicționale, de altfel singura activitate de acest gen reglementată expres de Constituție în art. 175. Aceasta nu înseamnă că activitatea administrativ-jurisdicțională nu ar exista și în alte domenii, ea fiind mult diversificată. Spre exemplu Comisia de disciplină din cadrul Colegiului medicilor și altele.

4. Controlul politic

Este o formă de control pe care mulți dintre specialiștii în domeniu nu l-ar considera o formă separată de control deoarece ia forma unui control interior. Juriștii specializați în domeniul public și administrativ l-ar considera pur și simplu o formă de control obișnuită.

Dar cum se manifestă controlul politic asupra administrației publice ? În primul rând și cel mai efectiv se manifestă prin faptul că, în majoritatea cazurilor, în fruntea instituțiilor administrative se află persoane care au acces la aceste funcții printr-un scrutin electoral, au fost aleși pe baza unui vot popular. Iar, unde sunt alegeri este și politică. Persoanele candidate la o funcție publică sunt nominalizate cel mai adesea de către partide politice, iar candidații înșiși au opțiuni ideologice și programatice diferite. Lupta pentru ocuparea funcției publice se dă pe terenul politic. Odată instalată, persoana care a câștigat alegerile pentru funcția publică va controla sistemul administrativ subordonat mai înainte și din punct de vedere politic. "Ne îndreptăm către o direcție greșită" – este sloganul cel mai des întâlnit la cei mai mulți dintre proaspătii aleși în funcții publice. Și întotdeauna găsesc să "rectifice" cursul avut până atunci a programelor administrative fiindcă ele nu corespund cu cerințele, tezele ideologice pe care le-a afirmat candidatul în procesul electoral.

Controlul este mai înainte unul politic și numai după aceea unul de natură managerială, profesională. Acest control politic este mai prezent dacă luăm în considerare și faptul că – mai ales în cazul administrațiilor publice locale – persoanele publice alese în funcții de conducere se subordonează unor foruri deliberative. Acest for deliberativ, în cazul administrației centrale, este Parlamentul, iar în cazul autorităților locale este vorba de consiliile locale și / sau regionale, care au control asupra deciziilor luate de către primul ministru, ca șef al administrației centrale, asupra primarului – conducătorul administrației locale și președintele consiliului județean – conducătorul administrației județene / regionale. Hotărârile acestor foruri deliberative sunt obligatorii în execuție pentru persoanele publice executive aflate în fruntea unor administrații. Hotărârile atât ale parlamentelor, consiliilor locale sau regionale sunt luate pe bază de vot, votul fiind precedat de către dezbateri nu de altă natură, ci politice. Ba mai mult, forurile deliberative

sunt alcătuite după rezultatul unor alegeri de ordin politic ca și în cazul persoanelor publice care ocupă demnități de execuție.

Lupta pentru putere în domeniul public este caracteristica politicii și nu a altei sfere sociale. În consecință, se poate afirma că există un control politic asupra administrației, dar care se manifestă din interiorul sistemului administrativ și nu din exteriorul acestuia. Poate tocmai din această cauză această formă a controlului nu este atât de evidentă pentru mulți dintre observatorii fenomenului.

BIBLIOGRAFIE

1. Antonie Iorgovan “Tratat de drept administrativ ”,vol 1,editia a IVa ,Editura All Beck, Bucuresti ,2005
2. Ion Deleanu “Institutiit si proceduri constitutionale”,Editura All Beck,Bucuresti,2006
- 3.Rodica Narcisa Petrescu “ Drept administrativ”,Editura Accent, Cluj Napoca,2004
- 4.Constitutia Romaniei
- 5.Legea nr.215 din 23 aprilie 2001 privind administratia publica locala
6. www.google.com