

VERIFICAREA CONDIȚIILOR DE CONȚINUT ȘI FORMĂ ÎN EXERCITAREA TUTELEI ADMINISTRATIVE

CHECKING THE CONDITIONS OF CONTENT AND FORM IN THE EXERCISE OF THE ADMINISTRATIVE GUARDIANSHIP

DOI: 10.5281/zenodo.3875067

CZU: 342.924(498)

Mihaela Otilia AROȘOAIE,
doctorandă,
Academia de Administrare Publică,
șef Serviciu Juridic,
Instituția Prefectului Județul Botoșani, România

SUMMARY

In order to assure the obedience of the principle of legality concerning administrative acts, the Romanian State has enforced the institution of the prefect which oversees, among others, the maintenance of the organisation and the assurance of a good functioning of the local public administration, taking into account the limitations established and imposed by the legislator, the administrative act being, in fact, the main legal form in carrying out the activity of the public administration.

Keywords: prefect, representative of the Government in the territory, administrative guardianship, administrative litigation, legality, administrative acts, provisions, decisions of local councils.

REZUMAT

Pentru a asigura ascultarea principiului legalității cu privire la actele administrative, statul român a pus în aplicare instituția prefectului care supraveghează, printre altele, menținerea organizației și asigurarea unei bune funcționări a administrației publice locale, ținând cont de limitările stabilite și impuse de legiuitor, actul administrativ fiind, de fapt, principala formă juridică în desfășurarea activității administrației publice.

Cuvinte-cheie: prefect, reprezentant al Guvernului pe teritoriu, tutelă administrativă, contencios administrativ, legalitate, acte administrative, dispoziții, decizii ale consiliilor locale.

Reprezentantul Guvernului în teritoriu este Prefectul. În această calitate, Prefectul este garantul respectării legii și a ordinii publice, îndeplinind anumite atribuții principale stabilite expres de legislația care îi reglementează activitatea,

printre care se regăsește și atribuția referitoare la verificarea legalității actelor administrative ale autorităților administrației publice locale și atacarea acestor acte pe care le consideră ilegale la instanța de contencios administrativ.

Actele administrative ale autorităților administrației publice locale comunicate Prefectului în vederea verificării legalității sunt acte juridice emise în regim de putere publică, în vederea organizării executării legi sau a executării în concret a legii, care dau naștere, modifică sau sting raporturi juridice în cele mai variate domenii de activitate.

Doctrina franceză definește actele juridice ale administrației ca fiind acte de voință orientate spre producerea unor schimbări în raporturile de drept ce există la momentul intervenției sau să modifice sistemul juridic [7, pag. 95]. Legislația românească s-a îndepărtat de reglementarea franceză a actelor administrative, stabilind efecte mai restrânse ale acestora. Astfel, actele administrative ale autorităților publice locale din România nu au puterea de a modifica întreg sistemul juridic existent dată fiind competența materială a acestor autorități, în sensul subordonării acestora, actelor normative de nivel superior. Sintetic spus, actele autorităților locale nu au nicio forță în ordinea juridică de la nivel central.

Actele administrative sunt adoptate sau emise în vederea soluționării problemelor de interes local cu respectarea principiilor descentralizării, autonomiei locale, deconcentrării serviciilor publice, eligibilității autorităților administrației publice locale, legalității și al consultării cetățenilor în soluționarea problemelor locale de interes deosebit și în limitele competențelor stabilite de lege.

Potrivit Codului administrativ din România, actele administrative adoptate de consiliile locale și județene și cele emise de primar și președintele consiliului județean se comunică în mod obligatoriu prefectului județului. Secretarii generali ai unităților administrativ-teritoriale sunt titularii acestei obligații de comunicare

în termenul stabilit de legiuitor și anume 10 zile lucrătoare de la adoptare sau emitere. Verificarea legalității actelor administrative se va face în termenul legal, respectiv cel mult 6 luni de la data comunicării actului administrativ către prefect. Instanța de contencios administrativ va fi sesizată cu respectarea acestui termen de 6 luni atunci când actul este considerat ilegal. Legislația specială românească nu reglementează însă instituția întreruperii sau a suspendării acestui termen legal de 6 luni așa cum prevede legislația franceză când, o cerere a prefectului adresată autorului actului administrativ de suplimentare a documentelor necesare verificării de legalitate are ca efect întreruperea termenului prevăzut de lege pentru sesizarea instanței, termen care va curge din nou de la primirea acestor documente suplimentare, sau de la decizia explicită sau implicită a autorității emitente de a transmite documente suplimentare [8, pag. 7].

Activitatea de verificare a legalității actelor administrative adoptate sau emise de autoritățile administrației publice locale presupune îndeplinirea cumulativă a anumitor condiții care vizează, pe de o parte, însăși legalitatea actului verificat iar pe de altă parte, mecanismul în sine al verificării de legalitate.

Astfel, mecanismul activității de verificare a legalității impune parcurgerea unei etape prealabile care presupune verificarea competenței prefectului de a efectua controlul de tutelă administrativă. Se analizează dacă verificarea legalității nu excede dreptului de tutelă administrativă a prefectului asupra unor categorii de acte administrative, întrucât instanțele naționale au scos din sfera de competență a tutelei administrative exercitată de prefect anumite acte administrative care reglementează domenii precum raporturile de muncă sau rapor-

turile juridice apar in nd altor ramuri de drept dec t administrativ [1].

 n acela i context se va analiza  i îndeplinirea condițiilor de tehnică legislativă în redactarea actelor administrative adoptate sau emise de autoritățile administrației publice locale.  n acest sens se va verifica existen a preambulului, a p r ii dispozitive  i a celei finale cu eventualele anexe ata ate conform legisla iei specifice [4, pag. 6]. Din acest punct de vedere, actele administrative trebuie să fie emise cu respectarea riguroasă a tehnicii legislative, neput nd fi redactate sub forma unei scrisori sau a unei peti ii.

Nu face obiectul verificării de legalitate a prefectului oportunitatea adop arii sau emiterii actelor administrative. Există însă în literatura de specialitate  i opinia potrivit căreia, oportunitatea este considerată o condi ie specială de legalitate [2, pag. 49-50]. Oportunitatea poate reprezenta o condi ie de valabilitate a actului administrativ privită strict din prisma ini iatorului nu însă o condi ie de legalitate. Ceea ce este potrivit pentru o comunitate nu poate constitui obiect de verificare sau control pentru nici o entitate, fie el  i control de legalitate, opinie consacrată legislativ  i în art. 240 alin. 2 din Codul administrativ al României [6, pag. 87].

La r ndul lor, autoritățile administrației publice locale, deliberative sau executive, vor respecta, în procesul de elaborare  i redactare a actelor administrative, două mari condi ii de legalitate, comune tuturor actelor juridice  i anume: de fond  i de formă.  n activitatea de verificare a legalității exercitate de către prefect îndeplinirea acestor condi ii corespunde ansamblului de cerin e esen iale prev -

zute de legiuitor, actul fiind confirmat ca legal. Nerespectarea condițiilor de fond sau de formă la emitere vor atrage revocarea sau nulitatea actului, etapă ulterioară verificării de legalitate dar, în acela i timp, rezultatul concret al acestei activit  i.

Astfel, în verificarea condițiilor de fond primul aspect va viza  ns i natura juridică a actului, aceea de act administrativ în accep iunea legii [4, pag. 2].¹ Dacă actul este unul de drept civil, drept comercial sau de dreptul muncii, acesta nu va fi supus nici verificării de legalitate a prefectului  i nici cenzurat în instan   pe calea contenciosului administrativ, ci doar în fa a instan elor cu competen e în acele materii.

 n desf  urarea activității de verificare a legalității centrul de greutate îl reprezintă respectarea normelor de drept esen ial sau procedural care stabilesc în sarcina autorităților administrației publice locale o anumită conduită, norme a căror respectare este obligatorie.

O altă condi ie necesară a fi respectată este cea referitoare la competența autorității administrației publice locale de a emite sau adopta actul administrativ prin raportarea obiectului acestuia, la dispozi iile legale aplicabile în materie care conferă autorității administrației publice locale competența de a reglementa într-un mod sau altul. Potrivit lui Mihail Diaconu [5, pag. 141], valabilitatea actelor administrative este condi ionat  de cerin a ca nici o autoritate cu competen e speciale, într-un anumit domeniu, să nu emită un act administrativ cu ac iune generală asupra tuturor domeniilor.

 n exercitarea tutelei administrative se va verifica existen a temeiului legal

¹ art. 2 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 554/2004 define te actul administrative ca fiind actul unilateral cu caracter individual sau normativ emis de o autoritate publică, în regim de putere publică, în vederea organizării executării legii sau a executării în concret a legii, care dă na tere, modifică sau stinge raporturi juridice.

în preambulului actului administrativ și conformitatea actului supus verificării cu actele normative de nivel superior în a căror executare a fost emis sau adoptat și cu cele emise sau adoptate de autoritățile legiuitoare interne și chiar instituțiile Uniunii Europene.²

De asemenea, un interes deosebit în verificarea legalității îl reprezintă procedura pentru asigurarea transparenței decizionale în cadrul autorităților administrației publice locale, în cazul actelor administrative cu caracter normativ, conform dispozițiilor Legii nr. 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică.

În final, verificarea condițiilor de fond se va axa și pe respectarea libertăților fundamentale instituite de Tratatul privind aderarea României la Uniunea Europeană, ratificat prin Legea nr. 157/2005. Potrivit prevederilor Tratatului, statele membre au obligația să elimine din legislația lor internă toate obstacolele în calea celor cinci libertăți fundamentale,

respectiv libera circulație a persoanelor, a serviciilor, mărfurilor și a capitalurilor, precum și libertatea de stabilire.

În privința condițiilor de formă, actele administrative trebuie să aibă formă scrisă, să conțină toate informațiile necesare pentru a identifica denumirea actului, autoritatea emitentă, destinatarul actului, măsura adoptată, termenul și condițiile în care se execută măsura dispusă, sigiliul autorității pe actele administrative normative sau ștampila, numărul de ordine atribuit cronologic, data emiterii sau adoptării, semnătura celui care adoptă sau emite actul administrativ, precum și a celui care contrasemnează pentru legalitatea acestuia.

Concluzionând, exercitarea tutelii administrative vizează în principal menținerea unei bune organizări și funcționări a administrației publice locale bazate pe principiul legalității asupra căruia veghează prefectul prin intermediul instrumentului principal al activității acestor autorități - actul administrativ.

BIBLIOGRAFIE

1. Decizia nr. 11/2015 a Înaltei Curți de Casație și Justiție. În: Monitorul Oficial al României nr. 501/08.07.2015; Decizia nr. 26/2016 a Înaltei Curți de Casație și Justiție. În: Monitorul Oficial al României nr. 996 din 12 decembrie 2016; Decizia Curții Constituționale nr. 747/2015. În: Monitorul Oficial al României nr. 922/11.12.2015.
2. Iorgovan Antonio, Tratat de drept administrativ, vol. II, Ediția a III-a. București, Editura All Beck, 2002.
3. Legea nr.24/2004 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative. În: Monitorul Oficial al României nr. 260 din 21 aprilie 2010.
4. Legea nr. 554/2004 – Legea contenciosului administrative. În: Monitorul Oficial al României nr. 1154 din 7 decembrie 2004.
5. Mihail Diaconu, Mecanismul asigurării legalității actelor administrative în Republica Moldova, Monografie. Chișinău, 2013, Academia de Administrare Publică.
6. Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrative. În: Monitorul Oficial al României nr. 555 din 5 iulie 2019.
7. Rivero J., Walin J. Droit administratif, 18-e edition. Paris, Dalloz, 2000.

²art. 80-82 din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare coroborate cu art. 148, alin. (2) din Constituția României.

8. Stratan Violeta, Studii, articole, comentarii-Se tiunea de drept public, Tutela în dreptul administrative francez, Universitatea de drept din Timi oara cu trimitere la Conseil d'Etat, 3/5 SSR, 31 mars 1989, Prefet de la region Languedoc-Roussillon c. Alary.  n :<https://www.legifrance.gouv.fr>.

Prezentat: 24 aprilie 2020.

E-mail: email@prefecturabotosani.ro