

ROLUL PREFECTULUI ÎN SISTEMUL ADMINISTRAȚIEI PUBLICE DIN ROMÂNIA

THE ROLE OF THE PREFECT IN THE PUBLIC ADMINISTRATION SYSTEM IN ROMANIA

[https://doi.org/10.52327/1813-8489.2022.3\(115\).01](https://doi.org/10.52327/1813-8489.2022.3(115).01)

CZU: 342.922:353.2(498)

Ion DULSCHI,
doctor, conferențiar universitar.
Academia de Administrare Publică,

Mihaela Otilia AROȘOAI,
doctorandă,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

The Romanian state has established a local institution at the level of each county, to supervise the legality closer to the citizen with the role of permanently and authentically watching over the correct application of the law by the local public administration authorities in most of the specific fields of activity. In this article we propose to address the most important attributions of the prefect with the highlighting of their related role in the context of local public administration, as it results from the applicable legislative framework.

Keywords: *prefect, public official, legality, decentralized public services, administrative tutelage, town planning, land fund, mandate, local elected, contract, emergency situations.*

REZUMAT

Statul român a înființat o instituție locală la nivelul fiecărui județ, de supraveghere a legalității mai apropiată de cetățean cu rolul de a veghea permanent și autentic asupra aplicării corecte a legii de către autoritățile administrației publice locale în majoritatea domeniilor de activitate specifice. În acest articol ne propunem să abordăm cele mai importante atribuții ale prefectului cu evidențierea rolului aferent acestuia în contextul administrației publice locale, așa cum rezultă din cadrul legislativ aplicabil.

Cuvinte-cheie: *prefect, demnitar public, legalitate, servicii publice deconcentrate, tutelă administrativă, urbanism, fond funciar, mandat, ales local, contract, situații de urgență.*

Sistemul administrației publice din România poate fi privit, din punct de vedere constituțional, ca un ansamblu organizat pe două paliere constând în administrația publică centrală de specialitate și administrația publică locală [1, p. 12].

Contrar opiniei specialiștilor care promovează administrația teritorială de stat [2, p. 127], aflată la nivel intermediar între administrația centrală și cea locală, reținem că aceasta nu s-a consolidat normativ și nu a reclamat urgență în organizarea sau reglementarea sarcinilor care îi revin, motiv pentru care nu constituie un factor prioritar de reglementat pentru asigurarea echilibrului între central și local. Transferul de activitate și de putere de la organele administrației centrale la cele locale, în legislația actuală, este bine stabilit pe pilonii centralizării, autonomiei, descentralizării și desconcentrării.

Rolul prefectului în sistemul juridic românesc cunoaște o dublă fundamentare: constituțională și legală subsecventă. Astfel, legiuitorul constituant a dedicat un loc distinct prefectului în cadrul administrației publice locale conferindu-i rolul de reprezentant al Guvernului pe plan local având sarcina de a conduce și coordona activitatea serviciilor publice deconcentrate de la nivelul județului. Și atribuția de tutela administrativă este reglementată prin legea fundamentală în sensul că 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. Astfel, prefectul are un rol deosebit, acela de realizare a unui echilibru între

libertatea de decizie și acțiune pe care o presupune autonomia locală și respectarea limitelor de legalitate stabilite prin actele normative adoptate de puterea centrală [13, p. 6].

Rolul Prefectului în sistemul administrației publice din România presupune cercetarea ansamblului de atribuții stabilite de legiuitor în sarcina reprezentantului guvernului în teritoriu. Astfel, alături de atribuțiile constituționale indicate mai-sus și o parte distinctă din Codul administrativ-baza legală a administrației publice din România - este consacrată prefectului, fiind evidențiat în mod expres rolul dinamic al acestuia atât din punct de vedere politic cât și administrativ [9, p. 67].

Rolul constituțional de a fi reprezentantul Guvernului pe plan local, reprezintă transferul și încredințarea de atribuții politice și administrative în sarcina prefectului de către executivul central, Guvernul fiind o autoritate cu structură eminentemente politică cu sarcina de a realiza conducerea generală a administrației publice.

Prefectul are calitatea de demnitar public [10, p.16] de la începutul anului 2021, moment de la care s-a renunțat la calitatea de înalt funcționar public optându-se pentru reglementarea unui statut politic al reprezentantului guvernului, astfel încât s-au pus bazele corelării între politicile guvernamentale și implementarea acestora în teritoriu fără constrângerile impuse de exercitarea unei funcții publice. Noul statut al prefectului creează premisele conturării unui factor de echilibru și control administrativ asumat de autoritatea executivă centrală.

Rolul de conducător al serviciile publice deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte organe ale administrației publice centrale din unitățile administrativ-teritoriale își are fundamentul în delegarea de autoritate a primului-ministru, în special, pentru întărirea poziției autorității centrale precum și în numirea sa prin hotărâre de guvern, aspect care consolidează poziția prefectului în categoria funcțiilor de stat. În această calitate, prefectul avizează proiectele bugetelor și situațiile financiare privind execuția bugetară ale serviciilor publice deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte organe ale administrației publice centrale din subordinea Guvernului și le transmite conducătorului instituției ierarhic superioare serviciului public deconcentrat și poate propune ministrului, respectiv conducătorului organului administrației publice în subordinea căruia aceste servicii publice își desfășoară activitatea cercetarea disciplinară a conducătorului serviciului public deconcentrat în cazul în care apreciază că acesta a săvârșit, în legătură cu realizarea atribuțiilor, o faptă ce constituie abatere disciplinară sau, după caz, poate sesiza direct comisia de disciplină competentă [9, p. 189].

Prefectul constată încetarea de drept a mandatului de președinte al consiliului județean, de primar și de consilier local sau de consilier județean, precum și vacanța locului de consilier local sau de consilier județean. Astfel, legislația specifică atribuie prefectului doar rolul de a „constata” încetarea mandatului de președinte al consiliului local, de primar sau de consilier, îndeplinind o formalitate necesară în vederea asigurării

funcționării autorității administrației publice locale, în condiții de imparțialitate, fără a fi pusă în discuție crearea unui raport de subordonare între președintele consiliului județean, primar sau consilier, pe de o parte și prefect, pe de altă parte.

Se protejează astfel interesele generale ale colectivităților locale prin crearea cadrului juridic de nominalizare și exercitare de către prefect a constatării încetării unui mandat de ales local având ca scop eliminarea situațiilor privilegiate prin care constatarea încetării mandatului s-ar putea face de către deliberativul local, știut fiind că fiecare lider local, primar sau președinte de consiliu județean își asigură propria majoritate în deliberativul corespunzător.

Diversificarea rolului prefectului cuprinsă în complexitatea cadrului legislativ din diferite ramuri de activitate a determinat reglementări cu caracter expres prin care s-au pus în sarcina reprezentantului guvernului în teritoriu atribuții care exced profilului de bază dar cu impact major în domeniile cheie ale administrației publice. Este cazul intervenției prefectului în materia contractelor de închiriere, contractelor de vânzare-cumpărare precum și a oricăror alte acte încheiate cu încălcarea criteriilor de repartizare a locuințelor pentru tineri, când depistarea acestor cazuri și sesizarea instanțelor judecătorești pentru constatarea nulității și restabilirea situației anterioare se fac prin grija prefectilor [7, p. 21].

În domeniul construcțiilor, pentru diminuarea riscului nerespectării legislației în materie cu consecința edificării/desființării unor construcții necon-

forme, legea special [8,p.7] atribuie prefectului rolul de a ataca autorizațiile de construire sau de desființare emise cu încălcarea prevederilor legale prin promovarea unei acțiuni la instanța de contencios administrativ, în urma activității de control a Inspectoratului de Stat în Construcții. Rolul de titular al acțiunii în anulare a autorizațiilor vine să completeze garanția respectării legislației într-un domeniu de interes general pentru o comunitate.

Un rol aparte îl are prefectul în gestionarea situațiilor de urgență atribuindu-se de către legiuitor calitatea de președinte al comitetului județean pentru situații de urgență constituit la nivel județean. În această calitate dispune, în principal, de măsurile care se impun pentru prevenirea și gestionarea situațiilor de urgență, veghează la desfășurarea în bune condiții a intervențiilor și a altor activități necesare restabilirii situației normale în plan local și utilizează fondurile special alocate de la bugetul de stat și baza logistică de intervenție în situații de criză, în scopul desfășurării în bune condiții a acestei activități [9, p. 123].

În situațiile de urgență, prefectul are un rol fundamental pentru gestionarea tuturor aspectelor ce țin de rezolvarea unor asemenea cazuri [3, p. 4].

La nivelul fiecărei autorități a administrației publice locale se organizează completarea și ținerea la zi a registrului agricol, document oficial întocmit în scopul asigurării unei evidențe unitare cu privire la categoriile de folosință a terenurilor, a mijloacelor de producție agricolă și a efectivelor de animale care contribuie la dezvoltarea agriculturii și buna utilizare a resurselor

locale [11, p. 3]. Respectarea prevederilor legale cu privire la întocmirea și ținerea la zi a evidenței acestei surse administrative de date este în sarcina prefectului, cu rol de răspundere și control al lucrărilor privind întocmirea și ținerea la zi a registrului agricol și de realitatea datelor înscrise în acesta. De asemenea, prefectul sau împuterniciții acestuia constată contravențiile și aplică amenzile personalului cu atribuții în gestionarea registrului agricol. Rațiunea legiuitorului în instituirea acestei obligații în sarcina prefectului este lesne de înțeles, în contextul prerogativei de verificare a actelor esențiale generate de administrațiile locale, registrul agricol fiind un document oficial.

Și în materia fondului funciar prefectul îndeplinește un rol important. Prefectul este președintele comisiei județene pentru stabilirea dreptului de proprietate privată constituită la nivelul unui județ [5, p. 6], calitate care impune prefectului atributul asumării hotărârilor emise de această entitate. Întregul proces de reparație a abuzurilor săvârșite în perioada comunismului prin preluarea fondurilor proprietatea privată a operatorilor este în plină activitate la o distanță de peste 30 de ani de la revoluție. Contribuția prefectului în rolul său de președinte al comisiei județene de fond funciar este nu numai consistentă ci și complexă din perspectiva problematicii suficient de vaste pe care o presupune reconstituirea sau constituirea dreptului de proprietate privată asupra terenurilor în România.

Cu caracter de excepție, există o activitate la nivelul instituțiilor prefectului

din România în care prefectul județului nu este implicat direct prin semnarea documentelor și anume activitatea privind eliberarea apostilei când prefectii dispun doar măsurile necesare asigurării unei colaborări rapide și eficiente între birourile apostilă [6, p. 11] din județe diferite atunci când actul pentru care s-a solicitat eliberarea apostilei nu a fost emis pe teritoriul județului în care își are sediul instituția prefectului la care s-a adresat solicitantul. Prefectul desemnează prin ordin de prefect un subprefect care să semneze apostila.

Însă, cel mai important și determinant rol în apărarea statului de drept și a valorilor fundamentale ale cetățenilor constă în calitatea de titular al exercitării tutelei administrative asupra actelor administrațiilor publice locale emise/adoptate la nivelul întregului județ. Calitatea actului administrativ local atestat din punct de vedere al legalității de către reprezentantul guvernului în teritoriu determină, la rândul său, calitatea administrației publice în ansamblul său, a guvernantei unei țări care este un factor esențial pentru bunăstarea cetățenilor și dezvoltarea armonioasă pe toate palierele vieții sociale. Controlul de legalitate exercitat de prefect asupra actelor autorităților administrației publice locale a reprezentat, de la bun început, una din activitățile importante exercitate de prefect ca reprezentant al Guvernului [12, p. 9].

Actele administrative ale autorităților administrației publice locale comunicate reprezentantului Guvernului în teritoriu, în vederea verificării legalității sunt acte juridice emise în regim de putere publică, în vederea organizării execută-

rii legi sau a executării în concret a legii, care dau naștere, modifică sau sting raporturi juridice în cele mai variate domenii de activitate.

Regimul juridic al actelor administrative este guvernat de principiul legalității. Însă, există situații în care administrația publică locală, prin actele sale încalcă acest principiu, prefectul constatând o prezumție de nelegalitate care planează asupra acestora, efectul fiind sancționarea activității sale ilegale, prin intermediul exercitării tutelei administrative. Sancționarea nu operează automat fiindu-i permis autorității locale revocarea propriului act, din oficiu sau la solicitarea prefectului, însă numai dacă acesta nu a intrat în circuitul civil și nu a produs efecte juridice, găsindu-și astfel aplicabilitatea principiul revocabilității. Astfel, controlul are un rol recuperator în măsura în care înlătură deficiențele înainte ca acestea să se producă negativ [4, p. 297].

În acest scop, al asigurării respectării principiului legalității actelor administrative, statul român a instituit instituția prefectului care veghează, printre altele, la menținerea organizării și asigurarea bunei funcționării a administrației publice locale, în limitele stabilite și impuse de legiuitor, actul administrativ fiind astfel forma juridică principală în desfășurarea întregii activități a administrației publice.

Nu îi este permis prefectului dreptul de a anula sau de a suspenda el însuși actul administrativ considerat ilegal. Această prerogativă este stabilită de legiuitor doar în sarcina instanței de contencios administrativ. Per a contrariu, a oferi prefectului prerogativa sus-

pendării sau anulării directe a unui act administrativ ar însemna a oferi partidului de la guvernare prin reprezentantul său în teritoriu puteri discreționare în sensul aprecierii subiective, strict politice, în exercitarea acestei prerogative. Intervenția instanței de contencios administrativ, stabilește limita până la care îi este permis prefectului exercitarea rolului politic în îndeplinirea misiunii de tutelă administrativă, realitatea și legislația oferind susținere în acest sens.

Din perspectiva instituției tutelei administrative, prefectul reprezintă un element de stabilitate în administrația

publică locală prin realizarea unui echilibru între valorificarea, cu măsură, a autonomiei locale specifice colectivităților locale și rigurozitatea principiului legalității aplicabil actelor administrative ale acestora.

Consolidarea poziției prefectului în sistemul administrației publice din România presupune și întărirea rolului sancționator al acestuia prin reglementări legale exprese care să ofere pârgii de constrângere pecuniară imediată pentru înlăturarea abaterilor entităților asupra cărora prefectul exercită rol de control, conducere sau coordonare.

BIBLIOGRAFIE

1. Constituția României, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 767 din 31 octombrie 2003, Cap.5 Secțiunea I și Secțiunea II.
2. Dr. Dana Apostol Tofan, Organizarea administrației publice românești în context european, St de drept românesc, an 20 (53), nr. 1–2, București, ianuarie–iunie 2008.
3. Dr. Alexandru Cristian, Instituția Prefectului și stările excepționale, 2018, Institutul Național de Administrație. https://www.academia.edu/51253758/Institu%C8%9Bia_prefectului_%C8%99i_st%C4%83rile_excep%C8%9Bionale_Starea_de_Urgenta (accesat la data de 08.08.2022).
4. Diaconu Mihail, Mecanismul asigurării legalității actelor administrative în Republica Moldova, Monografie, Î.S.F.E.-P. Tipografia Centrală, Chișinău, 2013.
5. Hotărârea Guvernului nr. 890 din 4 august 2005 pentru aprobarea Regulamentului privind procedura de constituire, atribuțiile și funcționarea comisiilor pentru stabilirea dreptului de proprietate privată asupra terenurilor, a modelului și modului de atribuire a titlurilor de proprietate, precum și punerea în posesie a proprietarilor, Anexa 1, art. 4.
6. Instrucțiunile MAI nr. 82/2010 privind organizarea și desfășurarea activității de eliberare a apostilei pentru actele oficiale administrative, publicate în Monitorul Oficial al României nr.213 din 6 aprilie 2010, art. 15.
7. Legea nr. 152/1998 privind înființarea Agenției Naționale pentru Locuințe, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 740 din 21 octombrie 2011, art. 11, art. 24.
8. Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții, publicată în Monitorul Oficial al României Partea I, nr. 933 din 13 octombrie 2004, art. 12.

9. Ordonanța de Guvern nr. 57/2019 privind Codul administrativ, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 555 din 5 iulie 2019, art.249.

10. Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 4/2021 pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ, publicată în Monitorul Oficial al României nr.117 din 3 februarie 2021, art.I, pct.1, art.254 lit.b) și lit.c), art.257, alin.1.

11. Ordonanța Guvernului nr. 28/2008 privind registrul agricol, cu rectificarea publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 348 din 25 mai 2009.

12. Petrescu Rodica Narcisa , Reflecții asupra evoluției reglementarilor legale referitoare la controlul de legalitate exercitat de prefect. Revista Curierul Judiciar, Nr. 7/2008.

13. Stoian Radu Nicolae, Prefectul între rigorile profesionale și avaturile politice, Ed. Universul Juridic, București, 2019.

Prezentat: 28 septembrie 2022.

E-mail: dulschi@mail.ru