

În Roma Antică, noțiunea de prefect sau prefectură, semnifica fie unități administrative, fie funcții oficiale (civile,militare,economice...etc.)

Prefectul este, așa cum susținea Prof. M. Waline, o creație napoleoniană; ea a fost creată in anul al-VIII-lea de la Marea Revoluție Franceză; până la modificarea Constituției Franței din anul 1958, prefectul era reprezentantul Guvernului și șeful administrației departamentului în care funcționa.

După 1958, prefectul este:

- reprezentantul statului, al intereselor naționale;
- reprezentantul Guvernului;
- organ de administrație generală;
- organ de coordonare a serviciilor statului din departament.

(J.Rivero)

În țara noastră, funcția de prefect a fost instituită prin Legea pentru consiliile județene nr.396 din 2/14 aprilie 1864 care, în articolul 91, prevedea că „ prefectul, ca cap al administrației județene, dirige toate lucrările acestei administrațiuni și execută hotărârile consiliului județean.”

Prefectul, după cum prevede alineatul 2 al articolului 3, era comisar al Guvernului pe lângă consiliul județean.

Potrivit Legii pentru organizarea administrațiunii locale din 3 august 1929, prefectul era numit prin decret regal, la propunerea Ministerului de Interne. Din reglementările cuprinse in această lege, rezultă ca prefectul avea o triplă calitate, cu atribuții corespunzătoare. Astfel:

- ca delegat al autorității centrale;
- ca reprezentant al Guvernului;
- șeful poliției în județ, potrivit articolului 276.

Autonomia locală, reprezintă un principiu al implementării instituției prefectului în sistemul administrației publice. În ordinea evenimentelor istorice ea este anterioară statului. Prof. Anibal Teodorescu, preciza că

„ideea de autonomie locală atrage după sine descentralizarea administrativă, autonomia fiind un drept, iar descentralizarea un sistem care implică autonomia”.

De aceea, descentralizarea, ca element esențial al autonomiei locale, nu poate fi concepută, cel puțin în statele unitare, fără existența unui control din partea statului, denumit, tradițional, control de tutelă, exercitat în unele țări (Italia, Franța) de funcționari sau autorități ale administrației de stat, iar în altele (Marea Britanie) de către judecători. Precizez că și sistemul controlului de tutelă din Franța, ca și cel de la noi de altfel, duce în final, în fața instanței de contencios administrativ.

Autonomia locală, mai ales într-un stat unitar, nu poate fi concepută decât în anumite limite. 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. Autonomia locală nu poate fi realizată decât în cadrul principiilor statului de drept, principiul autonomiei locale fiind unul dintre acestea. De aici legătura organică care trebuie să existe între autonomia locală și lege, dintre interesele locale (comunale, orășenești, municipale, județene) și interesele naționale exprimate prin lege. Așa se explică de ce, în toate țările democratice, la nivelul unității administrativ-teritoriale de nivelul cel mai înalt, a fost instituit un reprezentant al statului, al puterii executive, cu rolul de a veghea asupra aplicării legii de către autoritățile administrației publice locale, organizate pe baza autonomiei administrative. După sistemul francez, acest rol, la noi, l-a avut prefectul, situație reglementată și de Constituția adoptată în anul 1991, care la articolul 122, alin. 2, prevede: „Prefectul este reprezentantul Guvernului pe plan local și conduce serviciile publice descentralizate ale ministerelor și ale celorlalte organe centrale, din unitățile administrativ-teritoriale”. Se observă că, pe baza principiului deconcentrării, are loc transferul unor atribuții ale autorității centrale ca și a dreptului de tutelă administrativă de la organele

centrale ale statului (Guvernul) la reprezentantul local al acestuia (prefectul). Prefectului i s-au stabilit sarcini de administrație generală, cum ar fi coordonarea pe plan local a activității serviciilor teritoriale ale ministerelor, precum și exercitarea controlului cu privire la legalitatea actelor administrative ale autorităților publice locale.

Soluția din Constituție și din Legea administrației publice locale se poate spune că este o soluție politică, prefectul ne apare ca fiind om politic (pe baza dreptului pozitiv), ce reprezintă Guvernul, *fiind de înțeles că el este supus regulii jocului politici, ca oricare membru al Guvernului.*

Prefectul este un organ unipersonal al administrației publice, investit cu o competență materială generală și teritorială limitată la nivelul județului în care funcționează. Articolul 106 din Legea nr. 69/1991, republicată, dispune: „Guvernul numește câte un prefect, ca reprezentant al său, în fiecare județ și în municipiul București”. Textul citat reia dispozițiile cuprinse în articolul 122 (1) din Constituție. Rezultă, deci, că prefectul este numit în funcție printr-un act de autoritate, și nu ales.

Potrivit articolului 106 din legea menționată, „Prefectul este ajutat de un subprefect”. Existența subprefectului nu schimbă natura juridică a prefectului.

Condițiile cerute de lege persoanei fizice pentru numirea în funcția de prefect sau subprefect sunt prevăzute în articolul 106 din Legea nr. 69/1991, republicată, și anume: „studii superioare și vârsta de cel puțin 30 de ani”. Aceste condiții sunt cumulative și obligatorii, lipsa oricăreia atrăgând nulitatea actului de numire în funcție.

Este de relevat totuși, condiția cetățeniei române și a domiciliului în România, impusă de articolul 16 din Constituția României, potrivit căreia „funcțiile și demnitățile publice, civile sau militare, pot fi ocupate de persoanele care au numai cetățenia română și domiciliul în țară”.

Articolul 107 din Legea nr.69/1991, republicată, prevede o serie de interdicții și incompatibilități. În primul rând este precizat faptul că prefectul sau subprefectul nu poate fi în același timp deputat sau senator. O asemenea dispoziție se coroborează cu prevederile articolului 68 din Constituție potrivit cărora „calitatea de deputat sau de senator este incompatibilă cu exercitarea oricărei funcții publice de autoritate, cu excepția celei de membru al Guvernului”.

Din dublul caracter, politic și administrativ al statutului prefectului, care, în același timp, este reprezentantul Guvernului și realizează funcții administrative importante, rezultă că acesta nu are nici o garanție în ce privește cariera sa, care încetează odată cu existența Guvernului care l-a numit. Ori, un specialist în administrația publică presupune o pregătire de specialitate și garanții de stabilitate. În practică, aspectul politic coexistă cu cel administrativ și ambele sunt esențiale.

După părerea d-lui prof. Emil Bălan, rămân actuale afirmațiile făcute cu decenii în urmă de prof. Tarangul: „Administrația modernă este complicată. Ea pretinde cunoștințe și experiență. Astăzi nu se mai poate administra numai cu bunul simț și cu o minte sănătoasă... Administrația modernă este o știință și o artă, încât administratorii nu pot fi improvizați”.

Prefectul, ca reprezentant al Guvernului, potrivit legii, îndeplinește următoarele atribuții principale (articolul 110):

- asigură realizarea intereselor naționale, respectarea legilor și a ordinii publice;
- exercită controlul cu privire la legalitatea actelor administrative autorităților publice locale și județene;
- avizează numirea sau eliberarea din funcție a conducătorilor serviciilor publice ale ministerelor și ale celorlalte autorități ale administrației centrale organizate în județe și în municipiul București;

- dispune luarea măsurilor corespunzătoare pentru prevenirea infracțiunilor și apărarea drepturilor cetățenilor, prin organele legal constituite;

- răspunde, în condițiile stabilite de lege, de pregătirea și aducerea la îndeplinire a măsurilor de apărare care nu au un caracter militar; autoritățile militare și organele locale ale Ministerului de Interne au obligația să informeze pe prefect asupra oricăror probleme care pot avea importanță pentru județ;

- prezintă, anual, Guvernului un raport asupra stării generale economice, sociale, culturale și administrative a județului.

Cât privește dispoziția potrivit căreia prefectul îndeplinește și alte atribuții prevăzute de lege, problema se pune sub două aspecte și anume:

Un prim aspect îl constituie acele atribuții, altele decât cele cuprinse în articolul 110, prevăzute chiar în Legea nr.69/1991 cum ar fi: convocarea consiliilor locale în ședința de constituire – articolul 16 alin.(1) - ; numirea și eliberarea din funcție a secretarilor consiliilor comunale și orășenești (articolul 52 alin. (1)) ; convocarea consiliului județean în ședința de constituire – articolul 16 alin. (1), aplicabil potrivit articolului 62- ; asistarea la ședințele delegației permanente a consiliului județean – articolul 69- ; convocarea comisiei administrative – articolul 117.

Cel de-al doilea aspect îl reprezintă atribuțiile pe care le exercită prefectul în temeiul prevederilor altor legi.

Pentru îndeplinirea atribuțiilor ce-i revin, prevede articolul 113 alin. (1), prefectul emite ordine, în condițiile legii. Ordinele prefectului sunt acte administrative de autoritate. Ele pot fi normative sau individuale. Am deprins această apreciere din prevederile articolului 114 potrivit cărora, ordinul prefectului devine executoriu numai după ce a fost adus la cunoștința publică, prin afișare și publicare când conține dispoziții normative, sau de la data comunicării, în celelalte cazuri – adică cele individuale. Precizarea că

aceste ordine se emit „în condițiile legii” înseamnă că ele trebuie să respecte întocmai condițiile de fond și formă care se cer pentru toate actele administrative, condiții cuprinse în Hotărârea Guvernului nr. 390/1993, pentru aprobarea Metodologiei privind pregătirea, elaborarea, avizarea și prezentarea proiectelor de acte normative.

Pentru a emite ordine nu numai legale, ci și documentate, alin. (2) al articolului 113 prevede că ordinele – prefectului – care stabilesc măsuri cu caracter tehnic și de specialitate, sunt emise după consultarea organelor sau serviciilor de specialitate și sunt contrasemnate de conducătorii acestora.

Prefectul pentru a-și îndeplini atribuțiile, este încadrat într-o structură organizatorică, formată din funcționari publici. Această structură organizatorică, având în frunte pe prefect, formează instituția prefecturii. Ca element de bază al sistemului administrației publice, noțiunea de instituție publică, este o entitate pe care prof. Al. Negoită o caracterizează drept colectivitate umană constituită pe baza și în executarea legii, înzestrată cu mijloace materiale și financiare, precum și cu personalitate juridică și competența necesară pentru a putea acționa în vederea organizării exercitării legii.

În consonanță cu această definiție apreciem că organul reprezintă instrumentul de exprimare a voinței juridice a instituției publice.

Potrivit prevederilor articolului 111 alin. (1) din Legea nr. 69/1991, în exercitarea controlului cu privire la legalitatea actelor autorităților administrative publice locale și județene prefectul poate ataca, în fața instanței de contencios administrativ, actele acestora, precum și cele ale președintelui consiliului județean, cu excepția celor de gestiune curentă, dacă le consideră ilegale. Actul atacat este suspendat de drept. Textul mai precizează un lucru și anume acela potrivit căruia, prin controlul exercitat, prefectul verifică numai legalitatea, nu și oportunitatea adoptării sau emiterii

unui act administrativ de către autoritățile administrației publice locale și județene.

În fiecare județ și în municipiul București se organizează, pe lângă prefecturi, Comisia administrativă. Ea are următoarea componență: prefectul, care este și președintele ei, președintele consiliului județean sau, în cazul municipiului București, primarul general al Capitalei, primarul municipiului reședință de județ și conducătorii serviciilor publice descentralizate ale ministerelor și ale celorlalte organe centrale existente în județe sau în municipiul București.

În exercitarea atribuțiilor sale, comisia emite hotărâri, care se adoptă prin vot deschis și se semnează de către Președintele Comisiei.

Articolul 119 din lege prevede caracterul obligatoriu al acestor hotărâri pentru serviciile publice descentralizate ale ministerelor și ale celorlalte organe centrale, organizate în județ sau în municipiul București. Această obligativitate nu se exprimă și față de autoritățile administrației publice autonome de la nivelul unităților administrativ-teritoriale.

Bibliografie:

1. Emil Bălan- „Drept administrativ și contencios administrativ” – Editura Fundației „România de Mâine”; București, 2000; Universitatea „Spiru Haret”, Facultatea de Drept.
2. Emil Bălan – „Prefectul și prefectura în sistemul administrației publice” – Editura Fundației „România de Mâine”; București, 1997.
3. Antonie Iorgovan – „Drept administrativ- tratat elementar” (IV); Editura „Actami”; București, 1994.
4. Antonie Iorgovan – „Tratat de drept administrativ”; Vol.II; Editura „Nemira”, 1996.
5. Mircea Preda – „Tratat elementar de drept administrativ român”; Ediția a-II-a; Editura „Lumina Lex”, 1999.
6. Valentin I. Prisăcaru – „Tratat de drept administrativ român”- partea generală; Ediția a-II-a; Editura „All”, 1996.
7. Verginia Vedinaș și Mariana Țipișcă – „Noțiuni de drept administrativ”; Universitatea București, Facultatea de Litere, Colegiul de administrație publică; Editura „Credis”