

PREFECTUL DEMNITAR PUBLIC VERSUS PREFECTUL ÎNALT FUNȚIONAR PUBLIC - O DISPUTĂ CU EVOLUȚIE SINUOASĂ

Lector univ. dr. Anca NIȚĂ

*Facultatea de Drept și Științe administrative,
Universitatea „Ovidius” din Constanța*

Abstract

This article was given to us by the recent adoption of O.U.G. (Emergency Government Order) no. 4/2021 for the amendment and completion of the Administrative Code.

The normative deed clarifies the status of the prefect and of the sub-prefect as positions of public dignity, being abandoned the condition of senior civil servant, introduced in the legislation in 2004.

Supported as part of the pledges to modernize the public administration and depoliticize the public positions assumed within the process of Romania's accession to the European Union, the legislative solution by which the prefect was granted the status of senior civil servant, apolitical was often "betrayed" by reality. This fact - surprised by the administrative practice generated controversy at the doctrinal level, but especially at the political level, being often brought into question the need to clarify the status of the prefect.

In the content of this article is presented the constitutional and infra-constitutional regulation of this key position in the public administration and are captured the most important amendments brought to the Administrative Code by O.U.G. (Emergency Government Order) no. 4/2021.

Keywords: *public administration, prefect, public dignity, senior civil servant, general secretary of the prefecture.*

1. Preliminarii

Prezentul demers ne este prilejuit de adoptarea O.U.G. nr. 4/2021¹ pentru modificarea și completarea O.U.G. nr. 57/2019 privind Codul administrativ, act normativ prin care este „reconfigurat” locul și rolul prefectului și al subprefectului în sistemul administrației publice, dar, mai cu seamă, în raporturile cu factorul politic.

S-a scris și se va mai scrie despre instituția prefectului, despre rolul său în trecutul, prezentul și în viitorul administrației publice românești. Și acest fapt nu este deloc surprinzător de vreme ce reprezintă o instituție de însemnătate deosebită

¹ Publicată în M. Of. nr. 117 din 3 februarie 2021.

în administrația publică a statului român. Ca o recunoaștere a acestei realități, prin Legea nr. 348/2018², a fost instituită ziua de 2 aprilie „Ziua Instituției Prefectului”³.

Prin acest articol nu ne propunem să realizăm o retrospectivă istorică a instituției prefectului (care comportă o discuție amplă), ci, pornind de la statutul constituțional actual al prefectului, urmărim să reliefăm modificările aduse statutul legal al prefectului prin actele normative adoptate după evenimentele din Decembrie 1989.

Nu ne propunem să oferim soluția-cheie în disputa „prefectul – demnitar public versus prefectul – înalt funcționar public”, ci urmărim, și sperăm să reușim, să realizăm o „diagnoză legislativă” a acestei importante funcții din administrația publică.

2. Statutul constituțional al prefectului

Art. 123⁴ din Constituția republicată, cu denumirea marginală „Prefectul”, stă la baza structurii instituționale a acestei funcții cheie din administrația publică.

Textul constituțional se regăsește plasat în cuprinsul Titlului III – „Autoritățile publice” Capitolul V – „Administrația publică”, Secțiunea a 2-a „Administrația publică locală”.

Art. 123 din Legea fundamentală - care stabilește în alin. (1)-(2) că Guvernul numește un prefect în fiecare județ și în municipiul București, respectiv că prefectul este un reprezentant al Guvernului în teritoriu, este precedat de dispozițiile ce reglementează autoritățile comunale și orașenești (consilii locale și primari), respectiv consiliul județean.

În doctrina de specialitate⁵, s-a subliniat faptul că „inserarea art. 123 în cuprinsul secțiunii consacrate administrației publice locale nu trebuie să determine concluzia că prefectul reprezintă o autoritate a administrației publice locale, această pozi-

² Publicată în M. Of. nr. 3 din 3 ianuarie 2019.

³ Data aleasă – 2 aprilie, are o semnificație istorică, fiind data la care, în 1864, a fost adoptată Legea pentru înființarea consiliilor județene, prin care a fost consacrat termenul de prefect.

⁴ Art. 123 – Prefectul

1) Guvernul numește un prefect în fiecare județ și în municipiul București.

2) Prefectul este reprezentantul Guvernului pe plan local și conduce serviciile publice deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte organe ale administrației publice centrale din unitățile administrativ-teritoriale.

3) Atribuțiile prefectului se stabilesc prin lege organică.

4) Între prefecti, pe de o parte, consiliile locale și primari, precum și consiliile județene și președinții acestora, pe de altă parte, nu există raporturi de subordonare.

5) 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. Actul atacat este suspendat de drept.

⁵ Virginia Vedinaș, în Ioan Muraru și Elena Simina Tănăsescu (coordonatori), *Constituția României. Comentariu pe articole*, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 1206.

ționare fiind justificată prin rolul de organ de tutelă administrativă pe care îl exercită prefectul”.

Fără a nega justetea argumentației sus menționate, opinăm că de bun augur era poziționarea prefectului în cuprinsul unei secțiuni distincte „Administrația publică centrală în teritoriu”, soluție avansată prin propunerea legislativă privind revizuirea Constituției României⁶.

Din economia disp. art. 123 din Constituție, desprindem că prefectului îi revin două atribuții esențiale:

- a) conducerea serviciilor publice deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte organe ale administrației publice centrale din unitățile administrativ-teritoriale;
- b) supravegherea respectării legii de către autoritățile administrației publice locale, ce se concretizează în posibilitatea atacării actelor acestora în instanța de contencios administrativ, în cazul în care le consideră ilegale.

În redactarea anterioară revizuirii din 2003, textul constituțional - art. 122 (devenit prin renumerotarea textelor în vederea republicării art. 123) stabilea că „Prefectul este reprezentantul Guvernului pe plan local și conduce serviciile publice descentralizate ale ministerelor și ale celorlalte organe centrale, din unitățile administrativ-teritoriale”.

Înlocuirea sintagmei „descentralizarea serviciilor publice” cu „deconcentrarea serviciilor publice” este în acord cu observațiile Comisiei de la Veneția care a menționat deosebirea dintre deconcentrare și descentralizare, afirmând că prima depinde de existența unor unități teritoriale în care statul este prezent prin serviciile sale, în timp ce cea de-a doua se referă la existența unor unități teritoriale ale căror organisme sunt alese și exercită anumite puteri în nume propriu⁷.

Potrivit art. 123 alin. (5): „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. Actul atacat este suspendat de drept”.

Doctrina de specialitate⁸ a relevat faptul că art. 123 alin. (5) din Constituție omite categoria actelor administrative ale președintelui consiliului județean, că „rămâne doar ca *de lege ferenda* (...) textul constituțional să fie alineat necesității practice de a nu fi lăsate acte administrative cu caracter individual sau normativ emise la nivelul județului, în afara contenciosului obiectiv realizat de prefect”.

Discutabilă este și consacrarea posibilității, iar nu a obligativității, prefectului de a ataca în contencios administrativ actele ilegale ale administrației publice locale.

⁶ A se vedea Decizia C.C.R. nr. 80/2014 asupra propunerii legislative privind revizuirea Constituției României, publicată în M. Of. nr. 246 din 7 aprilie 2014.

⁷ R. Carp, *Strategii și propuneri de reformă a administrației publice în perspectiva integrării europene*, Revista de Drept Public nr. 2/2006, p. 114 *apud* Augustin Vasile Fărcaș, *Atribuțiile Prefectului în contextul descentralizării și deconcentrării administrative*, în Revista Universul Juridic nr. 2/2019.

⁸ Dana Apostol Tofan, *Drept administrativ, Volumul I, Ediția 4*, Ed. C.H. Beck, București, 2018, p. 399-400.

Practica a demonstrat faptul că, deseori, controlul de tutelă administrativă a fost utilizat ca armă politică, prefectul atacând în contencios administrativ doar actele administrative nelegale emise/adoptate de acele administrații care nu erau în sfera orientărilor/simpatiiilor sale politice.

Textul art. 123 alin. (5) din Constituție trebuie raportat la dispozițiile art. 126 alin. (6), care prevăd că instanțele judecătorești, pe calea contenciosului administrativ, exercită controlul judecătoresc al actelor administrative ale autorităților publice, cu excepția celor care privesc raporturile cu Parlamentul, precum și a actelor de comandament cu caracter militar.

În literatura de specialitate⁹, s-a subliniat faptul că acest control de tutelă administrativă efectuat de prefect reprezintă una din modalitățile de asigurare a preeminenței intereselor naționale asupra intereselor locale și de prevalare a unității juridice a statului.

Alin. (4) al art. 123 dispune expres că între prefect, pe de o parte, și consiliile locale și primari, precum și consiliile județene și președinții acestora, pe de altă parte, nu există raporturi de subordonare.

Dispoziția constituțională este în consonanță cu principiul autonomiei locale – consacrat de art. 120 din Legea fundamentală, și cu prevederile Cartei Europene a Autonomiei Locale, adoptată la Strasbourg la 15 octombrie 1985 și ratificată de România prin Legea nr. 199/1997¹⁰.

Nu în ultimul rând, trebuie să menționăm faptul că norma constituțională, în alin. (3), stabilește că „atribuțiile prefectului se stabilesc prin lege organică”.

3. Statutul legal al prefectului

Legea nr. 5/1990 privind administrarea județelor, municipiilor, orașelor și comunelor, până la organizarea de alegeri locale¹¹ a reintrodus în administrația publică românească, *prefectura* ca organ al administrației publice locale de stat, cu competență generală compusă din: 1 prefect, 2 subprefecți, 1 secretar și 7 membrii.

Primul act normativ de după 1989 prin care se stabilește că prefectul este reprezentantul Guvernului în teritoriu este reprezentat de *Legea nr. 69/1991 privind administrația publică locală*¹².

Actul normativ preconstituțional a fost abrogat prin *Legea administrației publice locale nr. 215/2001*¹³, care, în cuprinsul Capitolului VIII, evidențiază cu claritate rolul

⁹ Oliviu Puie, *Tratat teoretic și practic de contencios administrativ*, vol. II, Ed. Universul Juridic, București, 2016, p. 70.

¹⁰ Publicată în M. Of. nr. 331 din 26 noiembrie 1997.

¹¹ Publicată în M. Of. nr. 92 din 20.07.1990.

¹² Publicată în M. Of. nr. 238 din 28.11.1991.

¹³ Publicată în M. Of. nr. 204 din 23 aprilie 2001.

și locul prefectului în cadrul sistemului autorităților administrației publice. Legea consacră atribuțiile prefectului (art. 134) și dispune că pentru exercitarea atribuțiilor ce îi revin prefectul are un aparat propriu de specialitate, ale cărui structură și atribuții se stabilesc prin hotărâre a Guvernului.

Legea nr. 90/2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor¹⁴, reiterând condiția prefectului de reprezentant al Guvernului pe plan local, stabilește, prin art. 30 alin. (2), că „În această calitate prefectul răspunde de aplicarea politicii Guvernului în unitățile administrativ-teritoriale”.

Până în anul 2004, prefectul a fost demnitar al statului român, funcție politică cu rolul de a reprezenta Guvernul la nivel local.

Doctrina administrativă făcea referire la dubla dimensiune a prefectului: politică și tehnică. Pe de o parte, acesta este reprezentantul „puterii”, iar, pe de altă parte, el este depozitarul autorității statului în județ¹⁵.

*Lege nr. 340/2004 privind instituția prefectului*¹⁶ stabilește că prefectul este reprezentantul Guvernului pe plan local, garant al respectării legii și a ordinii publice la nivel local și dispune că „prefectul și subprefectul fac parte din categoria înalților funcționari publici”.

Schimbarea statutului prefectului în înalt funcționar public¹⁷, profesionist, apolitic a fost susținută ca parte a angajamentelor de modernizare a administrației publice și de depolitizare a funcțiilor publice asumate în cadrul procesului de aderare a României la Uniunea Europeană.

Prin *O.U.G. nr. 179/2005*¹⁸ au fost aduse modificări și completări Legii nr. 340/2004 privind instituția prefectului. Titlul Legii a devenit „*LEGE privind prefectul și instituția prefectului*”, iar *modificările și completările au fost menite a asigura, după cum rezultă din preambulul actului normativ, punerea în acord a misiunilor prefectului cu instrumentele sale manageriale, neutralitatea politică, mobilitatea și profesionalizarea sa.*

În prezent, legea organică ce reglementează statutul prefectului și instituția prefectului este reprezentată de *Codul administrativ adoptat prin O.U.G. nr. 57/2019*¹⁹.

Partea a IV-a a Codului administrativ - „Prefectul, instituția prefectului și serviciile publice deconcentrate” este structurată în două titluri: „I. Prefectul și subprefectul” și „II. Serviciile publice deconcentrate”.

Codul administrativ aduce numeroase elemente de noutate față de Legea nr. 340/2004 privind prefectul și instituția prefectului²⁰, dar păstrează reglementarea

¹⁴ Publicată în M. Of. nr. 164 din 2 aprilie 2001.

¹⁵ E. Bălan, *Drept administrativ și procedură administrativă*, Ed. Universitară, București, 2002, p. 101.

¹⁶ Publicată în M. Of. nr. 658 din 21 iulie 2004.

¹⁷ Prefectul a primit statut de înalt funcționar public, prin Legea nr. 161/2003 și prin modificarea Legii nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici.

¹⁸ Publicată în M. Of. nr. 1.142 din 16 decembrie 2005.

¹⁹ Publicată în M. Of. nr. 555 din 5 iulie 2019.

²⁰ Republicată în M. Of. nr. 225 din 24 martie 2008.

ce vizează organizarea și funcționarea instituției prefectului ca „instituție publică cu personalitate juridică, cu buget propriu, aflată în subordinea Guvernului”.

Ne raliem opiniei exprimate în doctrina de specialitate²¹, conform căreia „potrivit dispozițiilor constituționale, prefectul, organ de conducere unipersonală, reprezintă o autoritate a administrației statale în teritoriu ce dispune de un aparat propriu de specialitate, care nu poate constitui o instituție publică, în sensul în care această sintagmă se regăsește consacrată în legislația în vigoare”.

Prin cele 6 capitole ale Titlului I sunt reglementate detaliat rolul, statutul și atribuțiile prefectului și subprefectului (art. 249-260), raporturile cu alte autorități și instituții publice (art. 261-264), drepturile și îndatoririle (art. 271-274), actele și răspunderea prefecturilor (art. 275-276).

Codul administrativ, prin art. 249 alin. (1)-(3), definește rolul prefectului, respectiv: prefectul este reprezentantul Guvernului pe plan local, conducând serviciile publice deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte organe ale administrației publice centrale din unitățile administrativ-teritoriale, precum și comitetele județene pentru situații de urgență.

Literatura de specialitate a surprins că textul art. 249 alin. (3) C. adm., potrivit căruia prefectul asigură conducerea comitetelor județene de urgență, adaugă, în mod nepermis, la textul art. 123 alin. (2) din Constituția republicată care statuează că prefectul conduce doar serviciile publice deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte organe ale administrației publice centrale din unitățile administrativ-teritoriale²².

Ceea ce interesează din perspectiva temei abordate este statutul prefectului și al subprefectului de *înalți funcționari publici*.

Potrivit doctrinei de specialitate²³, *înaltul funcționar public* reprezintă „acea categorie de funcționari publici, apolitici, care ocupă, prin concurs național, o funcție publică din categoria înalților funcționari publici, realizând managementul de nivel superior în administrația publică centrală și în autoritățile administrative autonome și asigurând stabilitatea funcționării autorității sau instituției publice”.

S-a apreciat că „*instituția înalților funcționari publici, ca elită a serviciului public (...) trebuie să reprezinte un serviciu public de carieră, având ca scop asigurarea stabilității și a profesionalismului nucleului de «opmanageri», oferind concomitent și flexibilitatea necesară pentru a face față schimbărilor în componența Guvernului*”²⁴.

²¹ Dana Apostol Tofan, *op.cit.*, p. 395.

²² Oliviu Puie, *Controlul de tutelă administrativă exercitat de către prefect și acțiunea în contencios administrativ exercitată de către prefect în contextul Constituției revizuite, al Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004 și al Codului administrativ aprobat prin O.U.G. nr. 57/2019*, în *Revista de Drept Public* nr. 3/2019.

²³ Irina Alexe, *Categoria înalților funcționari publici. Tendințe actuale*, articol disponibil pe site-ul <https://www.juridice.ro/510774/categoria-inaltilor-functionari-publici-tendinte-actuale.html>.

²⁴ Cristina Cerchez, Monica Dimitriu, *Reglementarea instituției înalților funcționari publici*, în *Revista Economie și Administrație locală* nr. 12/decembrie 2002, p. 29, *apud* Diana Marilena Popescu Petrovski, *Statutul Funcționarilor Publici din România și din Uniunea Europeană - Principii, drepturi și obligații*, Institutul Român pentru Drepturile Omului, București, 2011, p. 33.

Art. 250 din O.U.G. nr. 57/2019 privind Codul administrativ dispune: „Funcțiile de prefect și de subprefect sunt funcții din categoria înalților funcționari publici”. Redactarea normei legale este identică cu dispozițiile art. 10 din Legea nr. 340/2004.

Conform art. 389 din Codul administrativ, categoria înalților funcționari publici cuprinde persoanele care sunt numite în una dintre următoarele funcții publice: a) secretar general și secretar general adjunct din cadrul autorităților și instituțiilor publice prevăzute la art. 369 lit. a)²⁵; b) prefect; c) subprefect; d) inspector guvernamental.

Scopul pentru care a fost înființată această categorie de funcționari publici era, potrivit art. 16 din Legea nr. 188/1999, acela de a realiza managementul de nivel superior în administrația publică centrală și în autoritățile administrative autonome.

În reglementarea anterioară Codului administrativ, potrivit art. 12 alin. (1) al Legii nr. 188/1999, categoria înalților funcționari publici cuprindea persoanele care sunt numite în una dintre următoarele funcții publice: secretar general al Guvernului și secretar general adjunct al Guvernului, secretar general din ministere și alte organe de specialitate ale administrației publice centrale, prefect, secretar general adjunct din ministere și alte organe de specialitate ale administrației publice centrale, subprefect și inspector guvernamental.

Normele specifice aplicabile cu privire la ocuparea funcțiilor publice din categoria înalților funcționari publici, managementul carierei și mobilitatea înalților funcționari publici erau consacrate prin H.G. nr. 341/2007²⁶.

Parte din dispozițiile ce se regăseau în H.G. nr. 341/2007 au fost preluate prin art. 396 din Codul administrativ, care stabilește competența de gestionare a concursului de selecție și a concursului de promovare pentru funcțiile publice din categoria înalților funcționari publici.

Numirea și eliberarea din funcție a prefecților și a subprefecților se fac prin hotărâre a Guvernului, la propunerea ministrului care coordonează instituția prefectului.

Dacă, sub imperiul Legii nr. 340/2004, s-a prevăzut expres interdicția pentru prefect și subprefect de a fi membri ai unui partid politic sau ai unei organizații căreia îi este aplicabil același regim juridic ca și partidelor politice²⁷, Codul administrativ nu mai consacră, *expressis verbis*, o atare interdicție, care se regăsește în Partea a VI-a, consacrată funcției publice, pentru înalții funcționari publici.

²⁵ Art 369. Înființarea de funcții publice în cadrul autorităților și instituțiilor publice. Autoritățile și instituțiile publice în cadrul cărora sunt înființate funcții publice sunt:

a) autorități și instituții publice ale administrației publice centrale, inclusiv autorități administrative autonome prevăzute de Constituție sau înființate prin lege organică; (...).

²⁶ Publicată în M. Of. 247 din 12 aprilie 2007.

²⁷ Art. 17 din Legea nr. 340/2004: „Prefectul și subprefectul nu pot fi membri ai unui partid politic sau ai unei organizații căreia îi este aplicabil același regim juridic ca și partidelor politice, potrivit legii, sub sancțiunea destituirii lor din funcția publică”.

Prin H.G. nr. 906/2020²⁸ au fost detaliate reglementările privitoare la prefect și instituția prefectului cuprinse în Partea a IV-a, Titlul I din Codul administrativ.

Anexele 1-3 – ce fac parte integrantă din Hotărâre stabilesc:

- „Organigrama-cadru de organizare a instituției prefectului”;
- „Regulamentul-cadru de organizare și funcționare a oficiului prefectural”;
- „Regulament-cadru de funcționare a colegiului prefectural”.

4. O.U.G. nr. 4/2021 pentru modificarea și completarea O.U.G. nr. 57/2019 privind Codul administrativ – actul normativ prin care se revine la statutul de demnitar public al prefectului

Statutul prefectului și al subprefectului de înalt funcționar public, consacrat prin actele normative sus-enunțate, a fost preferat condiției de demnitar public, apreciindu-se că profesionalizarea și depolitizarea administrației publice aduc un plus de valoare administrației publice.

Practica instituțională de după 2004 a relevat faptul că statuarea condiției prefectului de înalt funcționar public a rămas mai degrabă o chestiune pur declarativă; în cele mai multe cazuri, condiției privind pregătirea profesională a persoanei ce urma să fie numită în funcție i-a fost asociată cea a sprijinului politic al partidului aflat la guvernare.

Din păcate, sub imperiul legislației care consacră statutul prefectului de înalt funcționar public, în numeroase situații, s-a reclamat faptul că „*prefectul apolitic a fost cel mai politic*”.

Necesitatea clarificării statutului, rolului și atribuțiilor prefectului în sensul creșterii eficienței reprezentării Guvernului la nivel local a făcut obiectul unei propuneri de politică publică inițiată în cadrul proiectului „Consolidarea performanței prefecturilor din România în contextul integrării în Uniunea Europeană și al descentralizării administrative și financiare”²⁹, implementat în perioada februarie 2012- februarie 2014.

Potrivit „*Strategiei privind dezvoltarea funcției publice 2016-2020*”, adoptată prin H.G. nr. 525/2016³⁰, se impune cu necesitate delimitarea mai clară a funcțiilor reprezentând palierul politic și a funcțiilor reprezentând palierul administrativ, prin intervenții legislative în primul rând asupra structurii și mecanismelor de gestiune a funcțiilor aparținând categoriei înalților funcționari publici:

²⁸ Publicată în M. Of. nr. 994 din 28 octombrie 2020.

²⁹ Proiectul – implementat de către Agenția Națională a Funcționarilor Publici, în calitate de beneficiar, și Ministerul Afacerilor Interne, prin Direcția Generală pentru Relațiile cu Instituțiile Prefectului (DGRIP), disponibil pe site-ul http://www.anfp.gov.ro/R/Doc/2015/Proiecte/Incheiate/Proiect%20cos%20MIS%2032582/Materiale/Propunere_politica_publica.pdf.

³⁰ Publicată în M. Of. nr. 700 din 8 septembrie 2016.

- funcțiile de prefect și subprefect își schimbă statutul și devin funcții de demnitate publică, iar pentru ocuparea acestora va fi necesară absolvirea unui curs specializat, destinat pregătirii candidaților pentru ocuparea unor astfel de funcții;
- funcția de inspector guvernamental se desființează, eliberarea din funcția de înalt funcționar public ducând la intrarea în corpul de rezervă al funcționarilor publici;
- se reînființează funcția de secretar general al instituției prefectului, care va fi funcție de înalt funcționar public;
- se extinde categoria înalților funcționari publici cu alte funcții identificate în urma unei analize elaborată în acest scop.

Intervențiile legislative proiectate și preconizate prin „Strategia privind dezvoltarea funcției publice 2016-2020” nu au fost valorificate cu ocazia adoptării Codului administrativ, deși în Grupul de lucru pentru elaborarea proiectului Codului administrativ „s-a vehiculat teza (...) că se va reveni la statutul de demnitar politic al prefectului”³¹.

În literatura de specialitate, pornindu-se de la realitățile faptice, s-a ridicat întrebarea (...) „care e soluția de urmat. Una în care, la nivel declarativ, să menținem o reglementare trădată prin acțiunea practică sau una în care lucrurile sunt tranșate, iar prefectul și subprefectul, ca agenți ai guvernului în teritoriu, sunt politici, așa cum este și Guvernul care i-a numit?”³²

La întrebarea sus-enunțată, putem spune că decidenții politici au dat răspuns printr-un act normativ.

La 27 ianuarie 2021, Guvernul României a adoptat Ordonanța de Urgență nr. 4/2021 pentru modificarea și completarea O.U.G. nr. 57/2019 privind Codul administrativ.

O.U.G. nr. 4/2021³³ clarifică statutul prefectului și subprefectului ca fiind funcții de demnitate publică.

În *Nota de fundamentare a O.U.G. nr. 4/2021*³⁴, cu referire la legislația în vigoare care reglementează statutul prefectului/subprefectului de înalt funcționar public, se subliniază că:

- nu se corelează cu rolul prefectului de reprezentant al Guvernului pe plan local, rol definit de Constituția României, republicată, la art. 123 alin. (2) și nici cu specificul și cutumele administrației publice, care într-o formă sau alta, a încercat să alinieze prefectul/subprefectul la modificările produse la nivel politic.

³¹ Pentru detalii, a se vedea Verginia Vedinaș, *Codul administrativ adnotat. Noutăți. Examinare comparativă. Note explicative*, Ed. Universul Juridic, București, 2019, p. 160.

³² V. Vedinaș, I.L. Vedinaș, *Caznele legiferării sau despre codificarea dreptului, în general, și a dreptului administrativ, în particular*, în E. Bălan, C. Iftene, D. Troanță, M. Văcărelu (editori), *Codificarea administrativă. Abordări doctrinare și cerințe practice*, p. 46, apud V. Vedinaș, *op. cit.*, p. 160.

³³ Publicată în M. Of. nr. 1 17 din 3 februarie 2021.

³⁴ Disponibilă pe site-ul <https://gov.ro/ro/guvernul/procesul-legislativ/note-de-fundamentare/nota-de-fundamentare-oug-nr-4-27-01-2021&page=2>.

- nu se corelează nici cu opinia majoritară exprimată de Parlamentul României în contextul dezbaterii proiectului de Lege privind Codul administrativ al României, promovat în perioada 2017-2018 și adoptat în perioada iunie-iulie 2018 de cele două Camere, dar declarat neconstituțional pentru motive de constituționalitate extrinsecă.

- nu este corelată cu cea agreată în baza Strategiei privind dezvoltarea funcției publice 2014-2020, adoptată prin H.G. nr. 525/2016, care, de asemenea, viza transformarea funcțiilor de prefect și subprefect în funcții de demnitate publică.

Noua reglementare stabilește condițiile legale pe care trebuie să le îndeplinească cumulativ o persoană pentru a putea fi numită în funcția de prefect/de subprefect, introducând, la art. 250 din Codul administrativ, cinci noi alineate³⁵.

O altă modificare de substanță adusă de noul act normativ o reprezintă înființarea funcției de secretar general al instituției prefectului.

După cum rezultă din Nota de fundamentare a O.U.G. nr. 4/2021, înființarea funcției publice de secretar general este corelativă reglementării funcțiilor de prefect și subprefect ca funcții de demnitate publică, fiind menită să realizeze o unitate de abordare cu modul de organizare și de conducere a ministerelor conduse de miniștri, membri ai Guvernului și la nivelul cărora există funcții de secretar general, înalți funcționari publici, subordonați unor funcții de demnitate publică și care au ca principală atribuție asigurarea legăturii operative dintre ministru și conducătorii compartimentelor din minister.

³⁵ „Alin. (2[^]1). Poate fi numită în funcția de prefect, respectiv de subprefect persoana care îndeplinește cumulativ următoarele condiții:

a) este cetățean român și are domiciliul în țară;

b) se bucură de exercițiul drepturilor electorale;

c) are capacitate deplină de exercițiu;

d) nu a suferit condamnări penale, cu excepția situației în care a intervenit reabilitarea;

e) are studii universitare de licență absolvite cu diplomă de licență sau echivalentă;

f) a absolvit programe de formare specializată în vederea numirii într-o funcție de prefect sau subprefect, organizate de Institutul Național de Administrație, în condițiile legii.

Alin. (2[^]2) - Condiția prevăzută la alin. (21) lit. f) se consideră îndeplinită în situația în care persoana care poate fi numită în funcția de prefect sau subprefect a absolvit programe de formare specializată pentru ocuparea unei funcții publice corespunzătoare categoriei înalților funcționari publici, precum și dacă persoana a ocupat cel puțin un mandat întreg funcția de senator sau deputat.

Alin. (2[^]3) - Prin excepție de la prevederile alin. (21) lit. f), poate fi numită în funcția de prefect, respectiv de subprefect o persoană care nu a absolvit programele de formare specializată, cu condiția ca în termen de maximum 1 an de la data emiterii actului de numire în funcție să aprobe un astfel de program.

Alin. (2[^]4) - La încetarea termenului de 1 an de la numire, persoana numită în funcția de prefect, respectiv de subprefect în condițiile alin. (23) și care nu a absolvit programul de formare specializată este eliberată de drept din funcția de demnitate publică deținută.

Alin. (2[^]5) - Pe perioada exercitării funcției de prefect sau subprefect se suspendă contractul de muncă, respectiv raportul de serviciu al acestuia, cu excepția situațiilor prevăzute de lege.”

Cele patru alineate noi introduse, după alin. (10) al art. 265 din Codul administrativ [alin. (11)-(14)], statuează:

- statutul de înalt funcționar public al secretarului general al instituției prefectului, subordonat nemijlocit prefectului;
- condițiile de studii (secretarul general este absolvent de studii superioare juridice, economice sau științe politice);
- rolul secretarului general al instituției prefectului de a asigura continuitatea conducerii și realizarea legăturilor funcționale între compartimentele instituției prefectului, coordonarea structurii/structurilor de specialitate prin care se realizează atribuțiile privind verificarea legalității de către prefect;
- stabilirea atribuțiilor secretarului general al instituției prefectului, prin hotărâre a Guvernului, la propunerea ministrului care coordonează instituția prefectului, cu avizul ministerului cu atribuții în domeniul administrației publice.

Prin art. 3[^]1 din H.G. nr. 66 din 1 martie 2021³⁶ au fost stabilite atribuțiile secretarului general al instituției prefectului.

Prin același act normativ au fost aduse și alte modificări și completări H.G. nr. 906/2020 pentru punerea în aplicare a unor prevederi ale O.U.G. nr. 57/2019 privind Codul administrativ.

Dispoziția art. 2 alin. (2), potrivit căreia „Ordinele prefectului sunt contrasemnate de către subprefectul care are sarcina de a le pune în aplicare”, a fost abrogată.

Prin art. 3[^]1 alin. (3) s-a stabilit că „Ordinele prefectului sunt contrasemnate de către secretarul general al instituției prefectului, care are sarcina de a le pune în aplicare”, prevedere în acord cu dispozițiile alineatului nou introdus la art. 275 Cod administrativ.

Pentru transparentizarea modului de ocupare a funcției publice de secretar general al instituției prefectului, „funcție-cheie” în peisajul administrativ, A.N.F.P. a elaborat un set de recomandări cu caracter orientativ³⁷.

5. Scurte concluzii

Schimbarea de optică referitoare la statutul prefectului, revenirea la reglementarea anterioară anului 2004, respectiv la condiția de demnitar public, a generat, după cum era de așteptat, controverse în spațiul public.

Pe de o parte, se afirmă că ce s-a câștigat prin Legea nr. 340/2004 a fost spulberat sub presiunea „algoritmului politic”, pe de altă parte, se susține că s-a revenit la

³⁶ Publicată în M. Of. nr. 202 din 1 martie 2021.

³⁷ A se vedea materialul disponibil pe site-ul http://www.anfp.gov.ro/Anunt/Recomandari_privind_ocuparea_posturilor_de_secretar_general_al_institutiei_prefectului.

normalitate, că „noua reglementare responsabilizează Guvernul, iar rezultatele activității desfășurate de prefecți și de subprefecți - demnitari politici, pot deveni aspecte relevante pentru angajarea răspunderii politice a Guvernului”.

În mod cert, practica administrativă va da răspunsul la această controversă.

Până atunci, opinăm că salvarea aparențelor nu-și mai avea rostul, iar modificarea statutului prefectului și subprefectului realizată prin noul act normativ este bine-venită, fiind de natură să înlăture duplicitatea dintre statutul legal și cel real al prefectului.

Abordarea noastră e susținută și de observațiile doctrinei de specialitate³⁸, care, pe baza practicii administrative, a relevat că și ulterior anului 2004, „funcția prefectului a fost mai degrabă una politică, decât una profesională”, de vreme ce schimbarea din funcție a prefecților putea fi decisă discreționar de către guvern, în numele mobilității în funcție.

Îndrăznim să credem că, prin clarificarea locului și a rolului jucat de prefect în ansamblul instituțional al administrației publice, prin recunoașterea statutului său de demnitar public, nu se va ajunge la politizarea per ansamblu a administrației publice, de vreme ce aceasta nu se identifică cu prefectul.

³⁸ Emil Bălan, *Instituții administrative*, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 99, *apud* Dana Apostol Tofan, *op. cit.*, p. 396.