




UNIUNEA EUROPEANĂ
Fondul Social European



GUVERNUL ROMÂNIEI
Ministerul Dezvoltării Regionale
și Administrației Publice



Inovație în administrație
Programul Operațional
"Dezvoltarea Capacității
Administrative"



Analiza
**Cadrului Legislativ actual ce reglementează
Instituția Prefectului în România**
din prisma atribuțiilor, instrumentelor administrative
pe care le deține, incompatibilităților



Analiza
**Cadrului Legislativ actual ce reglementează
Instituția Prefectului în România**
din prisma atribuțiilor, instrumentelor administrative
pe care le deține, incompatibilităților

ianuarie 2013

CUPRINS

1. Introducere	4
1.1. Context general – situația actuală în România	4
1.2. Abstract - rezumatul capitolelor analizei cadrului legislativ (scopul și obiectivele urmărite prin realizarea acestei analize a cadrului legislativ)	6
2. Concepte generale și specifice instituției prefectului	8
2.1. Legislația în vigoare ce reglementează prefectul și instituția prefectului (identificarea și prezentarea principalelor dispoziții ce reglementează domeniul supus analizei)	8
2.1.1. Dispoziții ce reglementează funcțiile publice de prefect și subprefect	9
2.1.2. Dispoziții ce reglementează activitatea generală a prefectului și instituției prefectului	32
2.1.3. Dispoziții ce stabilesc atribuții ale prefectului și subprefectului, detaliat în alte acte normative	78
3. Concluziile analizei cadrului legislativ actual ce reglementează instituția prefectului	86
3.1. Prezentarea principalelor concluzii reieșite din analizele efectuate conform capitolelor 1 și 2	86
3.2. Recomandări privind eventualele modificări ale cadrului normativ și instituțional referitoare la funcția prefectului în România	89

Reformele din administrația publică, îmbunătățirea drepturilor, a responsabilităților și jurisdicției acestora pot fi considerate elemente importante în efortul depus în vederea creșterii gradului de performanță a administrației publice, precum și a alinierii acestora la necesitățile impuse României de statutul de stat membru al Uniunii Europene. O serie de elemente ale noului management public au fost adoptate ca model în administrația publică românească și se pot aminti aici programele privind managerii publici și beneficiarii Bursei Guvernului României, cu referire la aspecte ce țin de modernizarea corpului de funcționari publici, dar și elemente de planificare strategică precum Strategia Guvernului României privind accelerarea reformei administrației publice sau adoptarea unor instrumente moderne de management al instituțiilor publice: CAF, standardizare ISO.

Pentru completarea reformei administrației publice, o serie de pași au fost realizați și în sensul modernizării legislației privind corpul funcționarilor publici, prin profesionalizarea și depolitizarea acestora. Astfel, pentru realizarea unui sistem modern al managementului sectorului public și în vederea accelerării procesului de reformă, a fost necesară și reformarea funcției publice, și implicit a funcțiilor publice care realizează managementul superior în administrația publică, din care fac parte prefectul și subprefectul, în sensul creșterii rolului acestora și acordarea fină a acestui rol cu celelalte constrângeri constituționale și legale: relația dintre guvern și autoritățile locale, tipul de relații administrative ce apar în exercitarea funcțiilor guvernului, modul în care prefectul desfășoară activitatea de asigurare a legalității prin atacarea în instanța de contencios a actelor administrative ale autorităților publice locale.

În acest cadru de pregătire pentru aderarea la Uniunea Europeană, necesitatea de a actualiza normele și în ceea ce privește prefectul și instituția prefectului a devenit stringentă. Până în anul 2004, prefectul a fost demnitar al statului român, funcție politică cu rolul de a reprezenta Guvernul la nivel local. Rolul său este acela de a reprezenta Guvernul și de a conduce serviciile deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte organe ale administrației publice centrale din unitățile administrativ-teritoriale, de a exercita controlul de legalitate (tutela administrativă) asupra actelor administrative emise de către autoritățile locale. Transformarea prefectului în funcționar de carieră este inițiată prin modificările și completările Legii nr. 188/1999 privind Statutul funcționarului public, care concretizează prevederile Legii nr. 161/2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției se referă la consacrarea legală a unei noi categorii de funcționari publici - înalții funcționari publici. Astfel, Legea nr. 161/2003 a prevăzut la articolul 11, pct. d, e și f calitatea de înalt funcționar public a prefectului, subprefectului și secretarului general al prefecturii. Această categorie a funcției publice urma să fie reglementată ulterior, iar, începând cu anul 2006 urmau să fie numite persoanele în funcțiile amintite. Modificarea a vizat fondul problemei și nevoia de a transforma prefectul în funcționar de carieră.

Prima lege de organizare și funcționare a administrației publice locale nr. 69/1991, cu modificările care i s-au adus prin Legea nr. 24/1996, precum și prin Legea administrației publice locale nr. 215/2001, cu modificările și completările ulterioare, a consacrat prefectul într-o autoritate a administrației publice în mod discutabil plasată între autoritățile administrației publice locale, iar începând cu anul 2004, prefectul se bucură de o reglementare de sine stătătoare, prin adoptarea Legii nr. 340/2004 privind prefectul și instituția prefectului, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

Potrivit dispozițiilor art. 1 din legea mai sus menționată: “Prefectul este reprezentantul Guvernului pe plan local”, iar art. 4 prevede că: “Prefectul conduce serviciile publice deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte organe ale administrației publice centrale din subordinea Guvernului, organizate la nivelul unităților administrativ-teritoriale”. Instituția prefectului este o instituție publică cu personalitate juridică, cu patrimoniu propriu și buget propriu. Structura organizatorică și atribuțiile instituției prefectului au fost stabilite prin HG nr. 460/2006 pentru aplicarea unor prevederi ale Legii nr. 340/2004 privind prefectul și instituția prefectului, cu modificările și completările ulterioare.

Contextul ne obligă să amintim inițierea începând cu anul 2014 a noului ciclu de planificare financiară privind fondurile structurale și o modificare a politicii de coeziune ce determină îmbunătățirea instrumentelor de lucru pe plan intern. Astfel, modificarea legislației în vederea eficientizării și debirocratizării administrației publice reprezintă un deziderat din Programul de Guvernare ce cuprinde și o trimitere la îmbunătățirea legislației privind descentralizarea. Se face, astfel, referire la modificarea prevederilor legale referitoare la atacarea în fața instanțelor judecătorești a actelor administrative de către prefect ca element ce poate îmbunătăți activitatea autorităților administrației publice locale.

1.2. Abstract - rezumatul capitolelor analizei cadrului legislativ (scopul și obiectivele urmărite prin realizarea acestei analize a cadrului legislativ)

Analiza cadrului legal privind prefectul și instituția prefectului își propune să identifice și să analizeze principalele acte normative în ceea ce privește reglementarea domeniului administrativ în România, cu obiectivul de a identifica principalele probleme juridice ce afectează atât activitatea instituției cât și problematici ale funcției respective, impactul acestora asupra cadrului administrativ central și teritorial, influența legislației de reglementare asupra noilor constrângeri referitoare la combaterea corupției și a regimului incompatibilităților la nivelul funcției publice. Precizarea importantă este că această analiză nu este una descriptivă, ci mai degrabă analitică, vizând și o analiză longitudinală a

modificărilor atributelor ce definesc prefectul în legislație, pentru a surprinde în mod real dinamica acestei funcții publice.

În capitolul I sunt trecute în revistă și analizate dispozițiile generale ce reglementează prefectul și instituția prefectului, pornind de la analiza materiei constituționale, transpunerea acesteia în legislația organică, precum și alte acte normative ce fac referire îndeosebi la modul în care se exercită funcția și activitatea reprezentantului guvernului.

Capitolul al II-lea se referă la analiza funcțiilor publice de prefect și subprefect, la dispozițiile ce vizează activitatea generală a prefectului și subprefectului, precum și la legislație incidentă ce cuprinde atribuții referitoare la prefect și subprefect, altele decât cele cuprinse în legislația de bază.

Capitolul al II-lea pune accent pe analiza principalelor problematice și conflicte de drept cu referire la: Funcția prefectului și subprefectului (statut și definiție, drepturi și obligații, misiune, carieră: recrutare-numire-evaluare-mobilitate-eliberare din funcție, regimul conflictelor de interese și incompatibilităților); și Activitatea prefectului și subprefectului (atribuții, aparatul de lucru al acestuia, acte emise în exercitarea funcției. Analiza se va axa pe legislația în vigoare prin identificarea și prezentarea principalelor dispoziții ce reglementează instituția prefectului, prin prisma a trei categorii de acte normative, după cum urmează:

- dispoziții ce reglementează funcțiile publice de prefect/subprefect;
- dispoziții ce reglementează principalele atribuții ale prefectului și instituției prefectului;
- dispoziții ce stabilesc atribuții ale prefectului și subprefectului, altele decât cele cuprinse în reglementarea cadrului general specific prefectului și instituției prefectului.

Capitolul al III-lea prezintă o serie de concluzii și recomandări privind eventualele modificări ale cadrului normativ instituțional referitoare la funcția prefectului în România.

2. Concepte generale și specifice instituției prefectului

2.1. Legislația în vigoare ce reglementează prefectul și instituția prefectului (identificarea și prezentarea principalelor dispoziții ce reglementează domeniul supus analizei)

Funcția de prefect este reglementată în Constituția României republicată, în Capitolul V, Secțiunea a 2-a, dedicată Administrației publice locale, art. 123, intitulat Prefectul. Prima remarcă vizează faptul că definirea prefectului se realizează la secțiunea privind administrația publică locală. Faptul că, alături de primar și consiliul local, precum și consiliul județean, prefectul este reglementat în secțiunea dedicată administrației publice locale, nu înseamnă că acesta reprezintă o autoritate a administrației publice locale. Prefectul și instituția prefectului sunt parte a administrației publice centrale cu activitate pe plan local, noțiune care mai cuprinde și serviciile deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte organe ale administrației publice centrale din unitățile administrativ-teritoriale. Constituția stabilește la alineatul 2 al articolului 123 faptul că “prefectul conduce serviciile publice deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte organe ale administrației publice centrale din unitățile administrativ-teritoriale”. Constituția prevede că atribuțiile prefectului trebuie stabilite prin lege organică, dar la rândul său, Constituția României ar trebui modificată, iar Prefectul ar trebui să fie reglementat în cadrul capitolului 3 privind Guvernul.



În legea administrației publice locale (Legea nr. 215/2001, varianta inițială), prefectul și instituția prefectului au fost definite ca făcând parte din ansamblul autorităților publice ce își desfășoară activitatea la nivel local. Modernizarea funcției se realizează prin Legea nr. 188/1999 așa cum a fost ea modificată prin Legea nr. 161/2003, în sensul promovării soluției încadrării prefectului în categoria înalților funcționari publici.

Legea nr. 340/2004 privind prefectul și instituția prefectului, prin art. 9, 22 și 42 confirmă tendința de depolitizare a funcției de prefect. Prefectul devine, astfel, funcționar de carieră, supus legislației generale privind funcționarii publici și legislației specifice privind înalții funcționari publici. În prezent, prefectul și instituția prefectului sunt reglementate prin Legea nr. 340/2004, cu modificările aduse prin Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 179/2005

pentru modificarea și completarea Legii nr. 340/2004 privind instituția prefectului. OUG nr.179/2005 a fost aprobată prin Legea nr. 181/2006 și modificată prin Legea nr. 262/2007. Conform Legii nr. 340/2004 “prefectul este reprezentantul Guvernului pe plan local...numit de Guvern la propunerea ministrului afacerilor interne...garant al respectării legii și ordinii publice la nivel local...miniștrii pot delega atribuții prefectului de conducere și control privind activitatea serviciilor publice deconcentrate din subordine”.

Profesionalizarea prefectului și subprefectului a fost promovată și susținută ca parte a angajamentelor de modernizare a administrației publice și de depolitizare a funcțiilor publice. Datorită complexelor atribuții prevăzute constituțional și legal și ca urmare a rolului important al prefectului în realizarea reprezentării puterii executive la nivel local, era necesară această modificare de statut. Aceasta a presupus integrarea prefectului în rândul înalților funcționari publici, acest fapt având implicații asupra tuturor criteriilor de acces în funcție și respectând o serie de condiții tehnice care să îl califice pentru ocuparea unei poziții atât de importante.

2.1.1. Dispoziții ce reglementează funcțiile publice de prefect și subprefect

Dispozițiile ce reglementează funcțiile publice de prefect și subprefect definesc aspectele relevante privind cadrul general de exercitare al acestor funcții. Astfel, din perspectiva cadrului general, cele mai multe dispoziții relevante pentru reglementarea funcției sunt cuprinse în Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, republicată, cu modificările și completările ulterioare. De asemenea, cele mai multe dispoziții specifice direct aplicabile, cu titlu de legislație secundară, se regăsesc în HG nr. 341/2007 privind intrarea în categoria înalților funcționari publici, managementul carierei și mobilitatea înalților funcționari publici, cu modificările și completările ulterioare, în timp ce din punct de vedere al regimului disciplinar, formării profesionale și altor aspecte ce țin de desfășurarea raporturilor de serviciu, regimul juridic aplicabil este cel comun tuturor funcțiilor și funcționarilor publici. Alte acte normative ce completează cadrul legal privind funcționarii publici și care sunt aplicabile funcțiilor de prefect și subprefect sunt: Hotărârea Guvernului nr.1209/2003 privind organizarea și dezvoltarea carierei funcționarilor publici, Hotărârea Guvernului nr. 1210/2003 privind organizarea și funcționarea comisiilor de disciplină și a comisiilor paritare din cadrul autorităților și instituțiilor publice, Hotărârea Guvernului nr.432/2004 privind dosarul profesional al funcționarilor publici cu modificările și completările ulterioare. În ceea ce privește înalții funcționari publici, Hotărârea Guvernului nr. 341/2007 reglementează cariera și mai ales, principiul mobilității, ca fundament al utilizării profesionale a corpului înalților funcționari publici.

Pentru a sintetiza dispozițiile legale și a putea constata dacă apar conflicte de drept, lacune legislative sau probleme de aplicare, se va realiza analiza reglementărilor privind funcția publică de prefect/subprefect pentru a surprinde nu doar o listă exhaustivă de elemente, ci și problemele legislației actuale ce reglementează funcția discutată.

Aspectele sunt: 1) statutul și scopul funcției; 2) cariera: recrutarea, numirea, ocuparea funcțiilor prin mobilitate, modificarea, suspendarea și încetarea raporturilor de serviciu, vacantarea funcțiilor urmare a aplicării principiului mobilității; 3) aspecte particulare privind managementul carierei: evaluarea profesională, formare profesională; 4) drepturi și obligații; 5) răspunderea: administrativă, civilă, penală; 6) relații ierarhice: interne, externe; 7) incompatibilități, conflicte de interese.

Practic, analiza aspectelor menționate va urmări atât dispozițiile în vigoare, cât și gradul de corelare a acestora, prin raportare inclusiv la încadrarea în regimul general sau într-un regim specific, după cum urmează:

Aspecte urmărite	Încadrarea reglementărilor analizate				
	Regim general aplicabil diferitelor categorii de personal încadrat în autorități și instituții publice	Regim general aplicabil funcționarilor publici	Regim specific aplicabil funcțiilor publice din categoria înalților funcționari publici	Regim specific aplicabil funcțiilor de prefect și subprefect	Acte normative cu alt obiect de reglementare decât funcția publică de prefect și subprefect
Statutul și scopul funcției	√	√		√	√
Cariera	recrutarea	√	√		
	numirea	√	√	√	√
	ocuparea funcțiilor prin mobilitate		√	√	
	modificarea, suspendarea și încetarea raporturilor de serviciu		√	√	
	vacantarea funcțiilor urmare a mobilității			√	
Aspecte particulare privind managementul carierei: evaluarea profesională, formare profesională			√	√	√
Drepturi și obligații	√	√	-	√	√
Răspunderea: administrativă, civilă, penală	√	√			√
Relații ierarhice: interne, externe	√		√	√	√
Incompatibilități, conflicte de interese	√	√	√	√	

Dispozițiile efectiv aplicabile, respectiv actele normative ce le conțin, se regăsesc în Anexa 1 a acestui studiu

Statutul

Statutul prefectului și subprefectului este definit de regimul juridic al funcției și prezintă importanță prin prisma relațiilor juridice pe care le generează. Astfel, conform Constituției, prefectul este menționat în capitolul privind administrația publică locală, fiind integrat Secțiunii II cu același nume. Prefectul a fost demnitar al statului până în 2004, ulterior, prin Legea nr. 161/2003 și prin modificarea Legii nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, acesta primind statut de înalt funcționar public, alături de subprefect și secretarul prefecturii. În prezent, funcția de secretar al prefecturii nu mai există, atribuțiile acesteia fiind preluate în anul 2006 de către funcția de subprefect, urmare a intrării în vigoare a OUG nr. 179/2005 pentru modificarea și completarea Legii nr. 340/2004 privind instituția prefectului. De asemenea, prefectul și subprefectul se încadrează în categoria înalților funcționari publici, și în conformitate cu art. 10 din Legea nr. 340/2004 privind prefectul și instituția prefectului (republicată), cu modificările și completările ulterioare. În ceea ce privește aspectul supus discuției, de reținut este însă faptul că Legea nr. 161/2003 încadrează funcția prefecturală, din perspectiva grupării dispozițiilor aplicabile diferitelor categorii de subiecți de drept vizate, nu la funcții publice, ci la “funcția de membru al Guvernului și alte funcții publice de autoritate din administrația publică centrală și locală”.

Un alt aspect important al statutului prefectului vizează raporturile ierarhice prevăzute în legislație. Astfel, conform Legii nr. 90/2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a Ministerelor, prin articolul 30 se precizează faptul că Guvernul numește prefectul, iar prin articolul 29 se indică faptul că Guvernul își exercită funcția de “conducere generală a administrației publice prin controlul ierarhic ... asupra prefectilor”. Legea nr. 340/2004 privind Prefectul și instituția prefectului clarifică aspectul numirii prefectului prin articolul 1 alin(2) - “Guvernul numește câte un prefect în fiecare județ și în municipiul București, la propunerea ministrului internelor și reformei administrative”. Dispoziții similare se regăsesc și în Legea nr. 188/1999, unde se indică expres competențele în materie de numire, modificare, suspendare și încetare a raporturilor de serviciu, precum și sancționarea disciplinară a prefectilor și subprefectilor, în calitatea acestora de înalți funcționari publici.

Statutul Prefectului este de reprezentant al Guvernului pe plan local (conform Art. 1, alin.(1) al Legii nr. 340/2004), statut preluat din Constituție (art. 123, alin. (2)). Din perspectiva ocupării funcțiilor supuse analizei, conform Legii nr. 188/1999 și HG nr. 341/2007 privind intrarea în categoria înalților funcționari publici, managementul carierei și mobilitatea înalților funcționari, ocuparea unei funcții vizând categoria înalților funcționari publici se face, ca regulă generală, prin concurs național organizat în condițiile legii, pe o funcție publică vacantă de inspector guvernamental. Cu titlu de excepție, legiuitorul a permis ocuparea funcțiilor prin recrutare și selecție pe post, însă din analiza datelor prezentate

anual de către Agenția Națională a Funcționarilor Publici în rapoartele de management a rezultat că, în primul an de aplicare a legislației, s-au realizat fie confirmări pe post, fie ocupări cu caracter temporar ale unei funcții de înalt funcționar public din categoria prefectilor și subprefectilor. Ulterior, aplicându-se principiul mobilității reglementat detaliat prin HG nr. 341/2007, o parte a înalților funcționari (referindu-ne la prefecti și subprefecti) a fost trecută în corpul inspectorilor guvernamentali. Mai mult, în 2012, prin HG nr. 260/2012 pentru modificarea și completarea Hotărârii Guvernului nr. 341/2007 privind intrarea în categoria înalților funcționari publici, managementul carierei și mobilitatea înalților funcționari publici, legiuitorul a decis utilizarea posibilității de recrutare pe post cu titlu de regulă, introducând obligația transmiterii de către autoritățile și instituțiile publice către Agenția Națională a Funcționarilor Publici a “funcțiilor publice corespunzătoare categoriei înalților funcționari publici vacante pentru care solicită organizarea concursului în anul respectiv”. Statutul de înalt funcționar public al prefectilor și subprefectilor se aplică din punct de vedere legal, dar efectele acestuia, preconizate la momentul modificării statutului din funcție politică în funcție publică, pot fi limitate prin utilizarea excepțiilor, excepții ce ar putea conduce la o creștere semnificativă a riscului de politizare și deprofesionalizare a funcției.

Legea nr. 340/2004, prin art. 9, 22 și 42 confirmă și ea dezideratul legiuitorului de depolitizare a funcției de prefect. Astfel, prefectul devine prin efectul legii funcționar de carieră, supus legislației generale privind funcționarii publici și legislației specifice privind înalții funcționari publici. Profesionalizarea poate fi completă, iar prefectul poate, cu adevărat, să ducă la îndeplinire acel mandat al Guvernului, dacă anumite precondiții legale sunt respectate.

Prevederea legată de statutul Prefectului de la articolul 1 alin. (3) din Legea nr. 340/2004 conform căreia “prefectul este garantul respectării legii și ordinii publice la nivel local” conține o anumită neclaritate care ar putea fi eliminată prin enumerarea funcțiilor Guvernului, stipulate conform Legii nr. 90/2001: Guvernul are funcția de autoritate de stat, prin care se asigură urmărirea și controlul aplicării și respectării reglementărilor în domeniul apărării, ordinii publice și siguranței naționale, precum și în domeniile economic și social și al funcționării instituțiilor și organismelor care își desfășoară activitatea în subordinea sau sub autoritatea Guvernului. Această enumerare ar putea face obiectul unor propuneri de lege ferenda privind modificarea Legii nr. 340/2004.

Un alt aspect privind statutul, ce ar putea fi adus în discuție din perspectiva raportului reglementare-aplicarea legii, îl constituie faptul că neutralitatea prefectului ar trebui să reprezinte esența funcției conform legislației intrate în vigoare începând cu anul 2006. Astfel, Legea nr. 340/2004 a reprezentat o etapă importantă a procesului de reformare a administrației publice românești, aceasta având rolul de a schimba semnificativ sistemul existent și de a pune bazele implementării unui sistem de administrație modern, caracterizat prin transparență, predictibilitate, responsabilitate, adaptabilitate și eficacitate.

Prevederile legale menite să ducă la implementarea principiului neutralității, chiar dacă nu sunt în discordanță cu acesta, luate în ansamblu, nu reușesc să creeze un cadru unitar favorizant pentru implementarea sa. Este cazul procedurii de numire a prefectilor, de către guvern, ca reprezentanți ai acestuia (o instituție politică) în teritoriu, dar și al procedurilor de evaluare a activității înalților funcționari publici, considerate ca fiind prea vagi. Astfel de prevederi sunt de natură să facă din neutralitatea prefectului una mai degrabă formală sau, cel puțin, ca aceasta să fie percepută ca atare .

Un alt aspect important referitor la statut se referă la statutul secretarului general din cadrul instituției prefectului. Prin Legea nr. 251/2006 se renunță la statutul de înalt funcționar pentru secretarul general al prefecturii, iar funcția aceasta este transformată în funcție de subprefect. Observația este că s-au pierdut funcții de înalți funcționari publici, considerați motoare ale reformei, în contradicție cu Strategia actualizată a Guvernului privind accelerarea reformei în administrația publică 2004-2006, care promitea să formeze un număr de 1.000 de înalți funcționari publici. Însă, după dispariția secretarilor generali, numărul înalților funcționari a ajuns la sub 200 . În paralel, s-a pierdut continuitatea tehnică la nivelul instituției prefectului ca urmare a schimbărilor dese ale prefectilor și subprefecților.

Propuneri de lege ferenda, pentru profesionalizarea și diminuarea efectelor utilizării excesive a excepțiilor la regulile generale:

- Modificarea Legii nr. 340/2004 prin enumerarea funcțiilor Guvernului
- Numirea în posturi de prefecti și subprefecți a înalților funcționari publici din corpul inspectorilor guvernamentali sau foștilor demnitari și evitarea utilizării excepțiilor privind numirea cu caracter temporar a acestora;
- Reînființarea funcției de secretar general al instituției prefectului chiar și făcând parte din categoria funcțiilor de conducere;
- Prefecții sau cel puțin subprefecții ar trebui să dețină cel puțin diplomă de absolvire a studiilor universitare cu licență în științe juridice, în condițiile în care principalele atribuții presupun astfel de cunoștințe de specialitate.

Cariera

Recrutarea se realizează prin aplicarea prevederilor Legii nr. 188/1999 și Hotărârii Guvernului nr. 341/2007 privind intrarea în categoria înalților funcționari publici. Legislația specifică prevede că intrarea în categoria de înalt funcționar public este condiționată de participarea la și promovarea unui concurs național, concurs care vizează obținerea statutului de înalt funcționar public. Concursul național a fost organizat până în 2009. Din

acel an, concursurile au fost organizate pentru ocuparea anumitor funcții vacante. Concursul pentru intrarea în categoria înalților funcționari publici este gestionat de o Comisie de Concurs formată din 7 membri numiți prin decizie a Primului-Ministru pe o perioadă de 10 ani, în care persoanele au fost numite astfel încât expirarea mandatelor să aibă loc în ani succesivi și să fie asigurată continuitatea și coerența activităților specifice (conform Legii nr. 188/1999, republicată, cu modificările și completările ulterioare, precum și HG nr. 341/2007, cu modificările și completările ulterioare). Agenția Națională a Funcționarilor Publici asigură secretariatul tehnic și suportul logistic necesar desfășurării lucrărilor comisiei, fără a avea drept de intervenție în deciziile membrilor acesteia. Pe parcursul carierei lor profesionale de înalți funcționari publici, prefecții și subprefecții sunt evaluați de către o Comisie de Evaluare independentă, al cărei secretariat tehnic este asigurat tot de Agenția Națională a Funcționarilor Publici. De asemenea, în situația cercetărilor administrative pentru fapte sesizate ca abateri disciplinare, competența aparține tot unei Comisii special desemnate, independente, al cărei secretariat tehnic este asigurat de A.N.F.P.

Un aspect important pentru asigurarea unei baze calitative de candidați și viitori înalți funcționari publici vizează modul de selecție a acestora prin concurs, cu utilizarea a 2 "filtre" succesive de selecție – unul reprezentat de concursul pentru admiterea la programul de formare specializată pentru intrarea în categoria înalților funcționari publici și unul reprezentat de concursul pentru ocuparea efectivă a unei funcții publice din categoria înalților funcționari publici. Practic, intrarea la programul de formare inițială nu garantează candidaților declarați admiși și, ulterior, absolvenți, ocuparea unei funcții de, spre exemplu, prefect sau subprefect, ci doar posibilitatea participării, la momentul vacantării posturilor respective, la concursul organizat în vederea ocupării lor.

Numirea în funcție a Prefecților și Subprefecților se realizează prin Hotărâre de Guvern conform Constituției, alin. 1, iar propunerea aparține Ministrului Afacerilor Interne conform Legii nr. 340, prefectul, ca înalt funcționar public intrând sub incidența Legii nr. 188/1999 privind statutul funcționarilor publici. În conformitate cu prevederile art. 19 din Legea nr. 188/1999, republicată, cu modificările și completările ulterioare, numirea, modificarea, suspendarea, încetarea raporturilor de serviciu, precum și sancționarea disciplinară se fac, atât pentru prefect, cât și pentru subprefect, de către Guvern.

Un aspect important de supus discuției în acest context ține de corelarea dispozițiilor aplicabile corpului înalților funcționari publici, în ansamblul său, cu cele aplicabile corpului prefecților și subprefecților. În concret, în situația mobilității în cadrul corpului înalților funcționari publici actele de numire în noile funcții urmare a aplicării mobilității sunt diferite – dacă prefectul și subprefectul sunt numiți, așa cum s-a menționat anterior, prin hotărâre a Guvernului, pentru celelalte funcții specifice categoriei actul de numire este decizia primului-ministru.

Condițiile de ocupare a funcției de prefect numără printre altele: lipsa condamnărilor penale, cunoașterea limbii române, absolvirea de studii superioare, iar baza de selecție se mărește ulterior, odată cu modificarea Constituției din 2003, care enunță că ocupantul ar putea să aibă și dublă cetățenie, condiția fiind ca una dintre cetățenii să fie cea română. Este însă discutabilă modalitatea de punere în practică a acestei reguli în condițiile în care Legea nr. 188/1999 dispune privind ocuparea de funcții publice, la art. 54 lit. a), de către persoane care au “cetățenia română și domiciliul în România”.

Conform prevederilor OUG nr. 90/2009 (*actualizată*) privind reglementarea unor măsuri în domeniul administrației publice, cap V (1): În mod excepțional, în cazul în care la concursul organizat potrivit legii pentru intrarea în categoria înalților funcționari publici nu se înscriu candidați care îndeplinesc condiția prevăzută la art. 16 alin. (2) lit. d) din Legea nr. 188/1999, republicată, cu modificările și completările ulterioare, pot candida și persoane care nu îndeplinesc această condiție. (2) În situația prevăzută la alin. (1), persoana declarată admisă își poate păstra calitatea de înalt funcționar public dacă, în termen de maximum 2 ani de la data numirii în funcția publică în urma concursului, absolvă programele de formare specializată pentru ocuparea unei funcții publice corespunzătoare categoriei înalților funcționari publici, organizate în condițiile legii, sub sancțiunea eliberării din funcție în cazul neîndeplinirii acestei condiții în termenul prevăzut.). Această excepție poate genera insuficiențe în ceea ce privește calitatea persoanelor care se înscriu la concurs, prin prisma faptului că aceștia au la dispoziție o perioadă de 2 ani în care pot absolvi programele de formare specializată, timp în care prefectii și subprefecții, numiți deja pe posturile lor, reprezintă Guvernul la nivel local și conduc serviciile publice deconcentrate.

Prin această regulă se instituie, prin efectul legii, o inversare a succesiunii logice a etapelor în ocuparea unei funcții, numirea pe un post devenind anterioară formării inițiale necesare exercitării atribuțiilor. Mai mult, dincolo de succesiunea logică a etapelor formare inițială-numire, cea mai importantă atribuție din perspectiva competențelor profesionale necesare pentru asigurarea acestora este controlul de legalitate, care angajează direct decizia Prefectului, o slabă pregătire putând genera abuzuri sau lacune în activitățile menționate. O argumentație similară poate fi adusă și din perspectiva relaționării prefectului cu serviciile publice deconcentrate ale ministerelor și celorlalte autorități ale administrației publice centrale.

În ceea ce privește modalitatea de numire în funcția de subprefect, menționăm că este aceeași ca și pentru prefect, beneficiind astfel, în aceeași măsură, de aceleași drepturi și obligații. Subprefecții sunt obligați să depună în fața Guvernului, respectiv a primului-ministru, jurământul de credință, alături de prefect.

Concursul pentru intrarea în categoria înalților funcționari publici se realizează de regulă anual. Hotărârea de Guvern nr. 341/1007 prevede la art. 10 faptul că acest concurs se desfășoară în 3 etape: evaluarea dosarului, proba scrisă și interviul. Analizând tipul de cunoștințe solicitate: viziune strategică, cunoștințe de administrație, previzionarea impactului deciziilor, se poate considera că urmarea acestei proceduri este în măsură să asigure selecția celor mai buni candidați. Interviul, la rândul său, se bazează pe urmărirea unor criterii minimale: motivația, abilitățile de comunicare, aptitudinile, experiența profesională și managerială a candidaților. Ceea ce ar putea fi îmbunătățit privește testarea abilităților de comunicare într-o limbă străină datorită faptului că o atribuție majoră a funcției de prefect se referă la aplicarea politicilor europene (partea verbală), dar și testarea cunoștințelor de utilizare a unor programe informatice de management al bugetelor (cel puțin la nivel de Microsoft Office – Excel, dacă nu programe specializate de tip Microsoft Project sau softuri specializate de management integrat).

Numirea în funcțiile publice de prefect și subprefect se realizează conform articolului 62 din Legea nr. 188/1999, în timp ce art. 19, stabilește condițiile de formă și fond. Astfel, actul administrativ de numire (care în cazul prefecturilor ar fi, conform legii, Hotărâre a Guvernului) ar trebui însoțit și de fișa postului pentru prefect și subprefect. Se impune aici discutarea conținutului fișei de post, respectiv a aspectelor ce țin de vechimea, condițiile specifice de ocupare, atribuțiile, limitele de competență, delegarea de atribuții și sfera relațională. În practică, constatăm că fișa de post este întocmită de ministrul afacerilor interne prin intermediul structurilor specializate din subordinea sa, în timp ce actul administrativ de numire este semnat de Primul-Ministru, contrasemnat de ministrul de resort și, de regulă, nu conține anexate, de exemplu atribuții specific determinate (lipsă parțial justificată de faptul că majoritatea aspectelor sunt stabilite în mod detaliat prin lege, iar un atare document nu ar face decât să preia ad-litteram textele legale în vigoare).

Dezvoltarea profesională a prefecturilor și subprefecturilor se realizează, în principal, prin aplicarea principiului mobilității. Conform legii, mobilitatea se utilizează pentru a: eficientiza activitatea autorităților și instituțiilor publice, în interes public, precum și în interesul funcționarului public. În ceea ce privește eficientizarea activității autorităților, cel puțin pentru situația de tipul “în cazuri excepționale, care necesită coordonarea unor situații complexe de natura celor care intră în atribuțiile înalților funcționari publici”, aceste situații ar trebui clar enunțate pentru a înțelege dacă beneficiile generate de respectiva situație pot fi cuantificate.

În ceea ce privește aplicarea mobilității privind situația de interes public, legea nu prevedea care sunt acele “proiecte, programe, activități ce trebuie coordonate la nivel central, regional, teritorial sau local”, mai ales că statutul prefectului prevede că acesta reprezintă Guvernul pe plan local, deci domeniul său teritorial și de competență este clar delimitat. Aceste modalități de utilizare a principiului mobilității trebuie mai clar definite sau excluse

pe motiv că pot genera abuzuri. Astfel, vacantări mai frecvente de funcții de prefecți și subprefecți prin invocarea unor situații ce ar necesita aplicarea mobilității, intră în contradicție cu prevederile articolului 3 lit. f din Legea nr. 188/1999 privind statutul funcționarilor publici, republicată, care dispune privind principiul stabilității în exercitarea funcției publice.

Mobilitatea pentru funcția de prefect și subprefect este realizată, conform HG nr. 341/2007 privind intrarea în categoria înalților funcționari publici, managementul carierei și mobilitatea înalților funcționari publici, conform art. 33, alin. c) care enunță că aceasta se realizează prin hotărâre a Guvernului, la solicitarea motivată a ministrului internelor și reformei administrative, pentru funcțiile publice de prefect și subprefect. Modificări ale principiului mobilității sunt prevăzute în Hotărârea nr. 1713 /2008 pentru modificarea și completarea Hotărârii Guvernului nr. 341/2007 privind intrarea în categoria înalților funcționari publici, managementul carierei și mobilitatea înalților funcționari publici. Modificările sunt importante din perspectiva elementelor de evaluare profesională și a conținutului fișelor de post, instrumente importante în ceea ce privește modalitatea practică de a defini și obține calitatea în serviciul public. Se va puncta în analiza privind performanța profesională a înalților funcționari publici faptul că baza referențială de evaluare trebuie îmbunătățită pe alocuri pentru a da o imagine corectă a calității celor evaluați.

Înalții funcționari publici, inclusiv prefecții și subprefecții, își dezvoltă cariera în baza aplicării principiului mobilității, art. 2 din Hotărârea de Guvern nr. 341/2007 enunțând: Mobilitatea înalților funcționari publici cuprinde ansamblul activităților și deciziilor generatoare de modificări ale raporturilor de serviciu ale înalților funcționari publici de la data intrării în categoria înalților funcționari publici până în momentul încetării raporturilor de serviciu în condițiile legii, realizate în interes public, pentru eficientizarea activității autorităților și instituțiilor publice, precum și pentru dezvoltarea profesională a înalților funcționari publici. Mobilitatea, totuși, nu trebuie să devină mai frecventă decât perioada necesară unui funcționar, chiar prefect sau subprefect, de a putea oferi rezultate în noul context profesional în care a fost numit. Acest element este important pentru că poate genera dezinteres și deprofesionalizare, dar și din cauza faptului că așa cum rezultă din notele de fundamentare la modificările legislative aduse în contextul modificării statutului funcției din politică în publică, scopul inițial viza tocmai depolitizarea și crearea unui corp de specialiști. De la apariția H.G. nr. 341/2007, mobilitatea a fost aplicată frecvent, mai ales în interes public, iar prefecții și subprefecții au fost numiți în funcții publice de inspectori guvernamentali, din care au plecat ulterior să ocupe alte posturi în administrație (secretari de ministere etc.) sau au optat pentru încetarea raporturilor de serviciu. În materie de modificare a raporturilor de serviciu, în ceea ce privește prefectul și subprefectul, acestea sunt reglementate prin Legea nr. 188/1999 republicată (art. 87 și 93) și prin art. 2 din Hotărârea de Guvern nr. 341/2007. Din analiza textelor normative, însă, nu mai rezultă în mod clar dacă acestei categorii legiutorul a dorit să i se aplice în

mod prioritar regimul general (delegare, detașare, transfer etc.) sau un regim special (mobilitatea în cadrul corpului înalților funcționari publici).

Legea funcționarilor publici nr. 188/1999 cuprinde prevederi privind suspendarea raporturilor de serviciu în cazul funcționarilor publici (art. 94, art. 95). Cu toate acestea, nu există referiri în ceea ce privește suspendarea înalților funcționari publici. Deși în realitate, din interpretare, cazurile aplicabile sunt aceleași, în practică ar putea exista probleme de aplicare a legii așa cum este formulat textul acesteia, fie și doar pornind de la competențele de emitere și tipul actelor de suspendare și, respectiv, reluare a activității, raportat la procedurile prealabile și condițiile de fond și formă prevăzute de articolele în cauză. Suspendarea înalților funcționari publici nu este reglementată expres în alt text de lege, iar pentru evitarea dificultăților la aplicarea normei este recomandat, cu titlu de propunere de lege ferenda, să fie modificată Legea nr. 188/1999 prin clarificarea regimului de suspendare din funcție a înalților funcționari publici.

Prefecții și subprefecții pot candida pentru funcții de demnitate publică și pot fi numiți în funcții de demnitate publică numai după încetarea raporturilor de serviciu, potrivit dispozițiilor art. 34 din Legea nr. 188/1999, republicată, cu modificările și completările ulterioare. În ceea ce privește încetarea raporturilor de serviciu ale înalților funcționari publici, aceasta se realizează, conform Legii nr. 161/2003, art. 19²: în condițiile legii, potrivit art. 19¹, alin 1 care se referă la faptul că înalții funcționari prefect și subprefect sunt revocați de Guvern. Aceasta în condițiile în care Legea nr. 188/1999 nu dispune, în textul său, privind instituția “revocării”.

Este importantă discuția pe marginea unei spețe cu privire la confuzia generată de aplicarea mai multor acte normative în ceea ce privește ocuparea funcțiilor și încetarea de drept a raporturilor de serviciu ale unui funcționar public. Astfel, conform art. 98 alin. (1) lit. g) din lege, raportul de serviciu al unui funcționar public (prefect și subprefect incluși) încetează de drept “ca urmare a interzicerii exercitării profesiei sau funcției, ca măsură de siguranță ori ca pedeapsă complementară, de la data rămânerii definitive a hotărârii judecătorești prin care s-a dispus interdicția”. Articolul 54 din Legea nr. 188/1999, la litera h), enunță că ocuparea unei funcții publice se poate face de către o persoană care “nu a fost condamnată pentru săvârșirea unei infracțiuni contra umanității, contra statului sau contra autorității, de serviciu sau în legătură cu serviciul, care împiedică înfăptuirea justiției, de fals ori a unor fapte de corupție sau a unei infracțiuni săvârșite cu intenție, care ar face-o incompatibilă cu exercitarea funcției publice, cu excepția situației în care a intervenit reabilitarea. Mai mult, art. 25 alin. (2) din Legea nr. 176/2010 privind integritatea în exercitarea funcțiilor și demnităților publice, pentru modificarea și completarea Legii nr. 144/2007 privind înființarea, organizarea și funcționarea Agenției Naționale de Integritate, precum și pentru modificarea și completarea altor acte normative, prevede pe de o parte că “persoana eliberată sau destituită din funcție potrivit prevederilor alin. (1) sau față de care s-a constatat existența conflictului de interese ori starea de incompatibilitate este

decăzută din dreptul de a mai exercita o funcție sau o demnitate publică ce face obiectul prevederilor prezentei legi, cu excepția celor electorale, pe o perioadă de 3 ani de la data eliberării, destituirii din funcția ori demnitatea publică respectivă sau a încetării de drept a mandatului”, iar pe de altă parte, că “în cazul în care persoana nu mai ocupă o funcție sau o demnitate publică la data constatării stării de incompatibilitate ori a conflictului de interese, interdicția de 3 ani operează potrivit legii, de la data rămânerii definitive a raportului de evaluare, respectiv a rămânerii definitive și irevocabile a hotărârii judecătorești de confirmare a existenței unui conflict de interese sau a unei stări de incompatibilitate”.

Coroborând cele două legi de mai sus, putem concluziona că efectele aplicării prevederilor din Legea nr. 176/2010 se regăsesc în/se corelează cu dispozițiile din Legea nr. 188/1999 privind încetarea de drept a raporturilor de serviciu (corelarea e cu prima teză a art. 25 alin. (2) de mai sus), sau cele privind ocuparea funcțiilor publice (corelarea e cu cea de-a doua teză enunțată în cazul art. 25 alin. (2) de mai sus). În ambele situații Legea nr. 188/1999 face referire la finalitatea unui proces ce implică pronunțarea de către instanță sau, după caz, la decizia persoanei care are competență legală de numire de a acționa conform propunerii comisiei de disciplină și a elibera din funcție persoana cercetată administrativ, în timp ce Legea nr. 176/2010 vizează faptul că interdicția de 3 ani operează potrivit legii, de la data rămânerii definitive a raportului de evaluare, finalitatea neavând ca termen de referință o hotărâre de instanță sau un act administrativ de aplicare a unei sancțiuni. Este necesar, așadar, să se realizeze corelarea legislativă în acest sens.

Propuneri de lege ferenda:

- **Modificarea legii nr. 188/1999 pentru clarificarea regimului de suspendarea din funcție a înalților funcționari publici.**
- **Introducerea testării abilităților de comunicare într-o limbă străină datorită faptului că o atribuție majoră a funcției de prefect se referă la aplicarea politicilor europene (partea verbală), și testarea cunoștințelor de utilizare a unor programe informatice de management al bugetelor (Microsoft Office – Excel, Microsoft Project sau softuri specializate de management integrat).**

Managementul carierei

Evaluarea performanțelor profesionale ale prefecților și subprefecților este reglementată prin Hotărârea de Guvern nr. 341/2007 și prin Legea nr. 188/1999, articolul referitor la evaluarea înalților funcționari publici. Astfel, conform art. 20 din Legea nr. 188/1999, înalții funcționari publici sunt evaluați în condițiile legii de două ori, o dată anual și o dată bianual, cu titlu de evaluare generală, aceste evaluări fiind realizate de o Comisie de Evaluare numită de Primul-Ministru, la propunerea ministrului afacerilor interne. Evaluarea profesională a prefecților și subprefecților se realizează conform HG nr. 341/2007 privind intrarea în categoria înalților funcționari publici, managementul carierei și mobilitatea înalților funcționari publici, așa cum a fost aceasta modificată prin Hotărârea nr. 1713/2008 pentru modificarea și completarea Hotărârii Guvernului nr. 341/2007 privind intrarea în categoria înalților funcționari publici, managementul carierei și mobilitatea înalților funcționari publici, precum și pentru stabilirea unor măsuri în vederea evaluării performanțelor profesionale individuale ale înalților funcționari publici pentru anul 2008 cu modificările și completările ulterioare.

Hotărârea de Guvern nr. 341/2007 stabilește conținutul evaluării și instituțiile responsabile. Conform secțiunii 1, art. 48-49 și secțiunii 2, art. 50-59, sunt stabilite condițiile evaluării. Comisia de evaluare este numită de primul-ministru pe baza recomandărilor ministrului afacerilor interne, iar secretariatul tehnic și logistica sunt asigurate de A.N.F.P. Persoanele ce fac parte din Comisia trebuie să respecte condițiile amintite la art 15: necolaborare cu organele securității ca poliție politică, să nu facă parte din partide politice, să aibă cunoștințele necesare evaluării înalților funcționari publici. Ar putea fi adăugate aici, în cazul în care se dovedește necesar din analiza practicilor curente și a specificului obiectului evaluării, demonstrarea de cunoștințe în domeniul planificării strategice, evaluării, precum și cunoașterea unei limbi străine de circulație.

Pentru a putea analiza corect din punct de vedere legal procedura de evaluare, trebuie revenit la procedura de numire. Pentru prefect sau subprefect (în teorie) se anexează fișa postului aferentă funcției publice, iar o copie a acesteia este înmănată funcționarului public (normă relativ nejustificată, hotărârea de Guvern fiind un act public ce-și produce efectele exclusiv urmare a publicării în Monitorul Oficial al României). Comisia de evaluare are atribuția evaluării pe baza referatului întocmit de superiorul ierarhic, în cazul prefectului și subprefectului, ministrul afacerilor interne (art. 3, lit. a,b,c). Evaluarea anuală este realizată și în baza raportului înaltului funcționar și a fișei postului, în baza obiectivelor strategice stabilite de către ministrul afacerilor interne. Astfel, articolul 49 din HG nr. 341/2007 prevede că (lit. a) Obiectivele operaționale și obiectivele strategice, termenele de realizare, precum și indicatorii de performanță sunt stabilite, conform lit. c de către ministrul internelor și reformei administrative, pentru funcțiile publice de prefect și subprefect.

În orice sistem unde planificarea strategică și managerială sunt regula managerială, evaluarea se realizează raportând activitatea și cunoștințele funcționarului la un set de obiective strategice instituționale sau derivând din documente strategice și analizând respectarea și efectele acestora. Conform art. 48 și 49, ministrul afacerilor interne stabilește obiectivele strategice și operaționale (primele cu o valabilitate de 2 ani, iar cele din urmă cu valabilitate de 1 an). Ministrul poate modifica chiar și trimestrial obiectivele operaționale, obiective ce sunt în principiu construite pentru o perioadă de 1 an. De asemenea, legiuitorul condiționează autoritatea (ministrul afacerilor interne) să stabilească pentru evaluarea înalților funcționari prefecți și subprefecți, obiective de tip S.M.A.R.T, cu excepția condiției privind nevoia ca acestea să fie flexibile. Pentru ca planificarea strategică să funcționeze, iar evaluarea să poată fi realizată pe marginea indicatorilor ce descompun obiectivele, ar trebui eliminată această cerință privind flexibilitatea obiectivelor. De asemenea, evaluarea pentru prefecți și subprefecți, ar putea, pe termen mediu, să fie corelată cu planificarea bugetară pe termen mediu prevăzută în legislația finanțelor publice (și nu numai) și care s-ar putea aplica în viitorul apropiat.

În ceea ce privește raporturile ierarhice implicite (cele explicite rezultând direct din textele normative ce dispun numirea prefectului de către Guvern ca organ colectiv), în prezent, legea prevede că îndrumarea și controlul ierarhic se realizează de către Ministerul Administrației și Internelor (HG nr. 460/2006, art. 15, alin. 1, republicată), iar articolul 16 alin. 2 din aceeași lege precizează că prefectul asigură “pe baza regulamentului de organizare și funcționare a instituției prefectului se întocmește fișa fiecărui post din statul de funcții”.

Astfel, este clar că, la nivel intern, prefectul realizează controlul ierarhic și, implicit, evaluarea funcționarilor din aparatul propriu. Se cuvine clarificarea privind stabilirea fișei de post a prefectului și subprefectului, prin precizarea expresă că fișele acestora sunt întocmite de ministrul afacerilor interne, căruia prefectul i se subordonează. Astfel, deși prefectul și subprefectul sunt numiți de către Guvern și revocați de acesta, activitatea acestora este coordonată de către ministrul afacerilor interne. Apare așadar, o confuzie ce se naște raportat la modul în care prefectul este obligat să acționeze, conform art. 19 alin. b din Legea nr. 340/2004 pentru “realizarea în județ, respectiv în municipiul București, a obiectivelor cuprinse în Programul de guvernare și dispune măsurile necesare pentru îndeplinirea lor, în conformitate cu competențele și atribuțiile ce îi revin”. Acestea sunt atribuții de implementare a obiectivelor Guvernului și potențiali indicatori de evaluare a performanței, pe lângă celelalte atribuții: controlul de legalitate, conducerea serviciilor deconcentrate, gestionarea situațiilor de urgență, organizarea proceselor electorale etc.; dar fișa de post cuprinde atribuțiile în timp ce raportul de evaluare, pe lângă criteriile standard cuprinse în Anexa de la HG nr. 341/2007 va cuprinde și indicatori formulați de ministrul afacerilor interne asociați obiectivelor strategice și operaționale. Aici ar putea fi realizat un demers de planificare care să permită ministrului afacerilor interne să preia o

serie de obiective strategice de la nivel de Guvern pentru a fi introduse în evaluarea prefectului care are atribuții de “a reprezenta Guvernul la nivel local și conduce serviciile deconcentrate...”.

Un alt aspect cu impact deosebit asupra subiectului supus discuției îl reprezintă și efectele recente reorganizări a administrației centrale, în speță situația preluării de la Ministerul Afacerilor Interne la Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice a unor atribuții ale fostului Minister al Administrației și Internelor în domeniul administrației. Până la data elaborării prezentei analize informațiile puse la dispoziția publicului nu permit o evaluare obiectivă a urmărilor acestei opțiuni politico-administrative asupra sistemului de gestiune și management al activității prefectilor și subprefectilor.

Obiectivele amintite anterior constituie baza evaluării și autoevaluării prefectilor și subprefectilor conform HG nr. 341/2007 cu modificările ulterioare. O constatare generică cu privire la funcția publică este că procesul de comunicare a obiectivelor operaționale și indicatorilor nu este o prioritate. Așa cum s-a precizat, legea prevede că obiectivele pot fi modificate chiar trimestrial (conform HG nr. 341/2007), deci procesul de evaluare a performanțelor profesionale ar trebui reorganizat în funcție de problemele cu care Guvernul se confruntă în mod imediat. Pentru a avea o evaluare corespunzătoare, procesul de evaluare a prefectilor și subprefectilor trebuie descompus la nivel de indicatori de performanță, demers realizat de către ministrul afacerilor interne. În prezent sunt stabilite însă criteriile de performanță, definite ca: “acționează respectând interesele României pe termen lung....Promovează valorile etice ale serviciului....la decizii bazate pe experiență și cunoștințe...etc.”. Putem observa că acestea sunt mai degrabă principii și sunt dificil de evaluat de către ministrul afacerilor interne, de aceea se impune stabilirea indicatorilor de performanță pe baza obiectivelor.

Din punct de vedere legal, prefectii nu au nicio implicare în evaluarea subprefectilor. Acest fapt se datorează și modului de numire a celor două categorii, dar oportunitatea unui punct de vedere oferit de prefect asupra activității subprefectului ar merita o dezbatere cu privire la instituirea introducerii unui punct de vedere referitor la evaluare de către prefect (cel cărui i se subordonează funcțional subprefectul).

Formarea profesională este definită ca obligație a prefectilor și subprefectilor atât în ceea ce privește formarea inițială (absolvirea programului de formare specializată pentru intrarea în categoria înalților funcționari publici, cu excepția prevăzută de lege pentru deținătorii unui mandat complet de parlamentar), cât și în ceea ce privește formarea continuă. Astfel, prin raportarea la ultimul tip de formare, conform art. 20 din Legea nr. 188/1999, republicată, cu modificările și completările ulterioare, prefectii și subprefectii au obligația de a urma anual cursuri de perfecționare profesională. Conform art. 69 din aceeași lege, se prevede ca nevoia de formare profesională să fie reflectată ca o

consecință a procesului de evaluare profesională “în cadrul procesului de evaluare a performanțelor profesionale ale funcționarilor publici se stabilesc cerințele de formare profesională a funcționarilor publici.”

O altă prevedere importantă vizează art. 63 al HG nr. 341/2007 cu modificările și completările ulterioare; la litera b) gradul de îndeplinire a obligației de perfecționare continuă, precum și prioritățile în domeniul organizării și derulării programelor de formare destinate înalților funcționari publici, pentru îmbunătățirea rezultatelor activității desfășurate în scopul îndeplinirii obiectivelor stabilite; așadar, legiuitorul admite și chiar solicită dovezi privind perfecționarea continuă a prefecților și subprefecților, în calitate de înalți funcționari publici. Pe de altă parte, participarea acestora la programele de formare ține mai degrabă de oferta de formare și bugetele pe care ordonatorul principal de credite le aprobă anual, fapt ce conduce de multe ori la lipsa efectivă a unor oportunități reale de formare profesională.

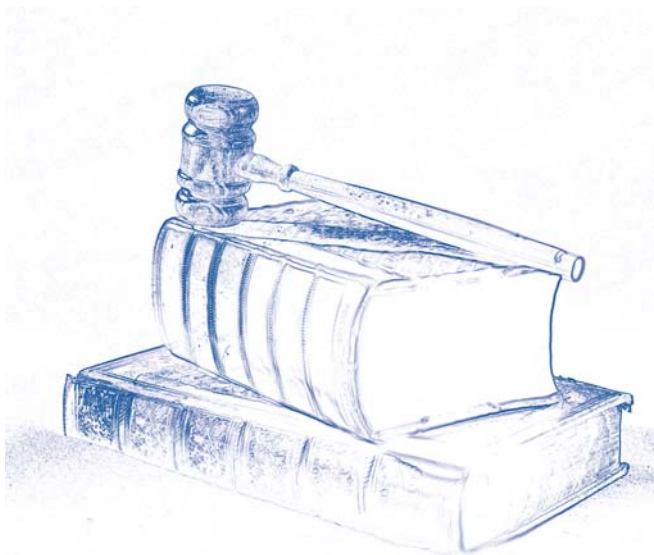
HG nr. 1066/2008 pentru aprobarea normelor privind formarea profesională a funcționarilor publici reglementează participarea la programele de formare profesională a funcționarilor publici. Conform art. 12, prioritățile în domeniul organizării și derulării programelor de formare destinate înalților funcționari publici se aprobă, prin hotărâre a Guvernului, la propunerea Agenției Naționale a Funcționarilor Publici, pe baza informațiilor furnizate, după cum urmează: a) de către Ministerul Internelor și Reformei Administrative, pentru prefecți și subprefecți.

Propuneri:

- **Punerea unui accent mai mare pe acumularea de cunoștințe în domeniul planificării strategice, evaluării, precum și cunoașterea unei limbi străine de circulație;**
- **Eliminarea prevederii legale referitoare la flexibilitatea obiectivelor și schimbarea acestora frecventă, contrare planificării strategice;**
- **Posibilitatea prefectului de a exprima un punct de vedere cu privire la activitatea subprefectului ca notă separată în procesul de evaluare.**

Drepturi și Obligații

Drepturile și Obligațiile prefecților și subprefecților sunt reglementate prin Legea nr. 340/2004, art. 12-18, în complerea drepturilor și obligațiilor specifice categoriei funcționarilor publici, stabilite prin Legea nr. 188/1999. În primul rând, conform art. 12 din Legea nr. 340/2004, dacă nu dețin locuință proprietate personală în municipiul reședință de județ unde au fost numiți, prefectul și subprefectul: beneficiază de o indemnizație de instalare egală cu 3 salarii de bază brute, precum și de



locuință de serviciu corespunzătoare, în condițiile Legii, în baza unui Contract de închiriere, pe durata îndeplinirii funcției. Legea menționează în mod expres interdicția de a face grevă, de a nu înființa organizații sindicale proprii. Interdicția de a face grevă este reglementată în legea conflictelor de muncă 168/1999 republicată cu modificările ulterioare, care prevede la art. 63 interdicția pentru alte categorii de personal cărora, prin legi organice, li se interzice exercitarea acestui drept. Legea dialogului social la art. 122, paragraful 2 lit. a reglementează suplimentar faptul că prefectul este copreședinte, alături de președintele consiliului județean, al Comisiei pentru Dialog Social. Un aspect legislativ vizează și obligația prefectului, conform art. 15. "Prefecții și subprefecții au obligația de a informa conducerea Ministerului Internelor și Reformei Administrative ori de câte ori călătoresc în afara județului". Acest aspect ar putea fi regândit în materie de clarificare a reglementării, din cauza confuziilor pe care le poate genera; ar putea să fie menționată într-o anexă a legii procedura exactă a informării și situațiile în care acest lucru este obligatoriu.

Apecte importante privesc îndatoririle cuprinse în art. 15-18 din Legea nr 340/2004, conform cărora prefectul are dreptul la onoruri militare, obligația de a: nu 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. Pentru a crea un corp cu adevărat neutru, pregătit să reprezinte Guvernul și să vegheze la aplicarea legii la nivel local prefectul trebuie să nu fie implicat în activități politice. Există în realitate o contradicție între faptul că funcția Prefectului este o funcție care are ca principal scop reprezentarea Guvernului cât și din modalitatea sa de numire, prin act normativ, de către Guvern, și interdicția de a nu face parte dintr-un partid politic pe de o parte și atribuția acestuia de a veghea la respectarea legii atribuție ce presupune un rol apolitic, neutru, de

profesionist. În fapt, statutul său de înalt funcționar public ar trebui să ofere argumentele de profesionalism și respectare a neutralității, iar în acest sens trebuie realizați mai mulți pași în sensul îmbunătățirii calității reglementărilor cu privire la statutul său de înalt funcționar public. Conform Legii nr. 188/1999, art. 27-42, sunt enunțate drepturile prefectului ca funcționar public, dar și excepțiile ce i se aplică. Se confirmă, astfel, faptul că înaltul funcționar nu are dreptul să fie lider al unor mișcări sindicale, nu poate fi demnitar al statului român în condițiile în care își păstrează statutul de înalt funcționar public.

Înaltului funcționar public i se aplică drepturi specifice la încetarea raporturilor de serviciu. Conform art. 103:

- La încetarea raportului de serviciu funcționarul public își păstrează drepturile dobândite în cadrul carierei, cu excepția cazului în care raportul de serviciu a încetat din motive imputabile acestuia;
- Funcționarii publici beneficiază de drepturi din bugetul asigurărilor pentru șomaj, în cazul în care raporturile de serviciu le-au încetat :

- a) ca urmare a pierderii capacității de exercițiu sau neîndeplinirii condițiilor de studii prevăzute de lege pentru ocuparea funcției publice;
- b) ca urmare a constatării nulității absolute a actului administrativ de numire în funcția publică, de la data la care nulitatea a fost constatată prin hotărâre judecătorească definitivă și irevocabilă, ori la data expirării termenului în care a fost ocupată pe perioadă determinată funcția publică;
- c) ca urmare a eliberării din funcție;

Întrucât legislația specifică acordării de drepturi din bugetul asigurărilor de șomaj a suferit, în ultimii ani, o serie de modificări relevante, se impune corelarea și, dacă este cazul, actualizarea textului normativ supus discuției astfel încât aplicarea legii să nu fie susceptibilă a genera discriminare pe criteriul apartenenței la o categorie socio-profesională determinată.

Legislația cuprinde și drepturile specifice aplicabile prefectilor și subprefecților în contextul aplicării mobilității. HG nr. 341/2007 (mobilitatea înalților funcționari publici), prin art. 46. - (1) Înaltul funcționar public are dreptul, ca urmare a realizării mobilității în altă localitate decât cea de domiciliu, la următoarele:

- a) locuință de serviciu corespunzătoare sau o sumă forfetară, pe bază de documente justificative, stabilită prin ordin al ordonatorului de credite, fără a se depăși 1.200 lei pe lună, cu încadrarea în bugetul autorității publice respective;
- b) două deplasări dus-întors, lunar, între localitatea în care își are sediul instituția la care este încadrat și localitatea în care acesta își are domiciliul, cu mijloacele de transport rutier

și feroviar, ale căror cheltuieli se decontează în condițiile legii;

c) decontarea cheltuielilor ocazionate de mobilitate, altele decât cele prevăzute la lit. a) și b)

Se prevede și obligația decidentului de a informa funcționarii publici cu privire la termenii mobilității. Acest aspect este pur formal, pentru că înaltul funcționar nu poate refuza mobilitatea, sub sancțiunea încetării mandatului său. Legea nr. 248/2005 include dreptul prefectilor și subprefectilor la utilizarea unui pașaport de serviciu atunci când aceștia fac parte din delegații externe.

- Potrivit dispozițiilor art. 19 din Legea nr. 188/1999, cu modificările și completările ulterioare, la eliberarea din funcția publică, înalții funcționari publici au dreptul la compensații materiale, stabilite potrivit legii privind sistemul unitar de salarizare a funcționarilor publici.

Propuneri:

- Menționarea într-o anexă a legii procedura exactă a informării ministrului afacerilor interne și situațiile în care acest lucru este obligatoriu

Răspunderea

Răspunderea administrativă, contravențională, civilă și penală a înalților funcționari publici este reglementată prin Legea nr. 188/1999 prin art. 75, 76,77, 81, 82,83, 84, 85, 86. Aceste prevederi se referă la regimul general al funcției publice. Din perspectiva aplicării legii, modalitatea de definire a procedurilor legale pare, cel puțin la prima vedere, generatoare de disfuncționalități și dificil de aplicat ad-litteram în cazul prefectilor și subprefectilor, pentru care toate operațiunile juridice ce țin de nașterea, derularea și încetarea raporturilor juridice sunt de competența Guvernului, prin raportare la competențele de primire a sesizărilor, respectiv demarare a cercetării administrative, sesizarea organelor de urmărire penală dacă se dovedește necesar, sau recuperarea prejudiciilor cauzate autorității sau instituției publice de încadrare urmare a angajării răspunderii civile.

Relații Ierarhice

HG nr. 460/2006 pentru aplicarea unor prevederi ale Legii nr. 340/2004 privind prefectul și instituția prefectului, cu modificările ulterioare confirmă rolul Ministerului Afacerilor Interne în exercitarea raporturilor ierarhice Guvern – Prefect. Prin art. 15 se prevede că Îndrumarea și controlul ierarhic de specialitate asupra activității prefecturilor și a instituțiilor prefectului se asigură de Ministerul Afacerilor Interne.

În principal, Prefectul dezvoltă relații de subordonare cu Ministerul Afacerilor Interne și Guvernul României. Pe de altă parte, între prefect și autoritățile publice locale nu există relații de subordonare. Conform legislației ce reglementează funcția, prefectul dezvoltă următoarele tipuri de relații:

a) Relații de subordonare:

- Guvernul României
- Ministerul Afacerilor Interne;

b) Relații de îndrumare și control:

- Consiliul Județean
- Consiliile locale
- primari

- președinți de consilii județene

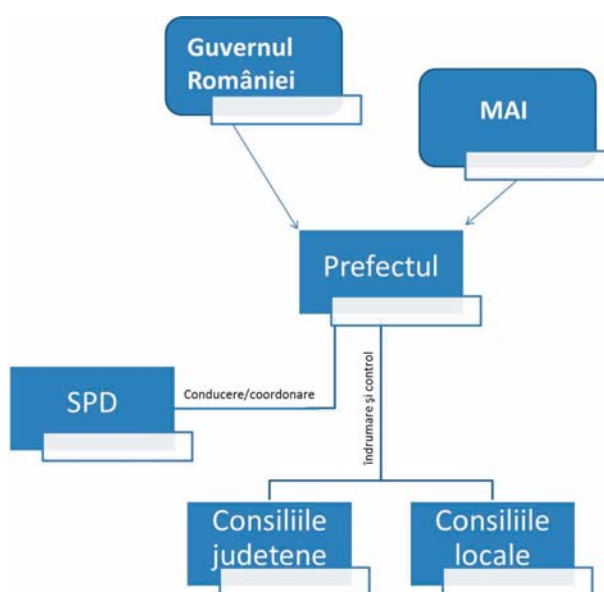
d) Relații de conducere/coordonare:

- Serviciile publice deconcentrate

e) Relații publice:

- cu alte instituții centrale și locale
- cu cetățenii

f) Relații externe.



Incompatibilități și conflicte de interese

I. Incompatibilități privind prefectul și subprefectul

Incompatibilitățile privind funcția de membru al Guvernului și alte funcții publice de autoritate din administrația publică centrală și locală includ și dispozițiile aplicabile prefectului și subprefectului. În legislație, deținătorilor celor două categorii de funcții li se aplică întregul regim de incompatibilități și conflicte de interese, cuprins în Legea nr. 161/2003 – o dată prin raportarea la individualizarea funcțiilor (dispoziții direct și exclusive aplicabile) și o dată prin raportarea la regulile stabilite pentru funcționarii publici, în general;

Legea nr. 144/2007 privind înființarea, organizarea și funcționarea Agenției Naționale de Integritate, precum și pentru modificarea și completarea altor acte normative; Legea nr. 176/2010 privind integritatea în exercitarea funcțiilor și demnităților publice, pentru modificarea și completarea Legii nr. 144/2007 privind înființarea, organizarea și funcționarea Agenției Naționale de Integritate, precum și pentru modificarea și completarea altor acte normative. Prefecții și subprefecții pot exercita funcții sau activități în domeniul didactic, al cercetării științifice și al creației literar-artistice, conform art. 85, 2 din Legea nr. 161/2003, enumerarea exhaustivă limitând astfel posibilitatea aplicării ulterioare a excepțiilor prevăzute pentru restul corpului funcționarilor publici.

În ceea ce privește regimul incompatibilităților privind funcția de membru al Guvernului și alte funcții publice de autoritate din administrația publică centrală și locală (inclusiv prefectul și subprefectul), constatarea inițială a situației de incompatibilitate este reglementată de art. 85 din Legea nr. 161/2003, conform căreia prefectul și subprefectul nu pot deține concomitent cu această funcție și următoarele calități sau poziții:

- deputați sau senatori;
- primari;
- viceprimari;
- consilieri locali sau județeni;
- o funcție de reprezentare profesională salarizată în cadrul organizațiilor cu scop comercial;
- nu pot ocupa funcția de președinte, vicepreședinte, director general, director, administrator, membru al consiliului de administrație sau cenzor la societățile comerciale, inclusiv băncile sau alte instituții de credit, societățile de asigurare și cele financiare, precum și la instituțiile publice;
- funcția de președinte sau de secretar al adunărilor generale ale acționarilor sau asociațiilor la societățile comerciale menționate anterior;
- funcția de reprezentant al statului în adunările generale ale societăților comerciale;
- funcția de manager sau membru al consiliilor de administrație ale regiilor autonome, companiilor și societăților naționale;
- calitatea de comerciant persoană fizică;
- calitatea de membru al unui grup de interes economic;
- o funcție publică încredințată de un stat străin, cu excepția acelor funcții prevăzute în acordurile și convențiile la care România este parte.

Situațiilor menționate li se adaugă cele stabilite expres pentru categoria funcționarilor publici, legea nedistingând în mod expres cu privire la excluderea prefectilor și subprefectilor de la respectarea respectivelor interdicții.

Încălcarea constituie abatere administrativă în condițiile în care nu se constată că este contravenție sau faptă de natură penală. Sancțiunea este aplicată de superiorul ierarhic și se poate referi la suspendarea din funcție pe durata controlului administrativ, de exemplu. Încălcarea dispozițiilor amintite poate atrage, după caz, potrivit legii, răspunderea disciplinară, administrativă, civilă ori penală. Statutul acestora de funcționari publici, supus regulilor de incompatibilitate destinate acestora, decurge și din Legea nr. 188/1999, dar mai ales din prevederile Legii 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. De asemenea, prefectii și subprefecții nu au dreptul la grevă și nu pot să înființeze organizații sindicale proprii.

II. Conflictul de interese

În ceea ce privește definirea conflictului de interese, este definit faptul că un oficial public este în conflict de interese atunci când, în virtutea funcției publice pe care o ocupă ia o decizie sau participă la luarea unei decizii cu privire la care are și un interes personal. În cazul existenței unui conflict de interese, prefectul sau subprefectul este obligat să se abțină de la rezolvarea cererii, luarea deciziei sau participarea la luarea unei decizii și să-l informeze de îndată pe șeful ierarhic căruia îi este subordonat direct.

Recomandarea 10/2000 a Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei include o definiție a conflictului de interese pentru funcționarii publici în articolul 13: Conflictul de interese apare atunci când funcționarul public are un interes personal care influențează sau pare să influențeze îndeplinirea atribuțiilor sale oficiale cu imparțialitate și obiectivitate. Interesele private ale funcționarului public pot include un beneficiu pentru sine sau pentru familia sa, pentru rudele sale apropiate, pentru prieteni, pentru persoane sau organizații cu care funcționarul public a avut relații politice sau de afaceri.

Modalitatea de definire enunțată a fost preluată în legea română cu titlu de normă generală de conduită în exercitarea de funcții publice (Legea nr. 7/2004 privind Codul de conduită a funcționarilor publici, republicată), nerespectarea acesteia constituind abatere disciplinară și fiind sancționabilă de la caz la caz, în funcție de gravitatea faptei și efectele sale.

Legea nr. 161/2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției, cu modificările și completările ulterioare reglementează conflictul de interese în exercitarea funcției de membru al Guvernului și a altor funcții publice de autoritate din

administrația publică centrală și locală” (incluzând aici și prefectul și subprefectul). Potrivit dispozițiilor Legii nr. 161/2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției, cu modificările și completările ulterioare, prefectii ori subprefecții sunt obligați să nu emită un act administrativ sau să nu încheie un act juridic ori să nu ia sau să nu participe la luarea unei decizii în exercitarea funcției publice de autoritate, care produce un folos material pentru sine, pentru soțul sau ori rudele sale de gradul I.

Efectele nerespectării interdicției de emitere a actelor administrative, de încheiere a actelor juridice ori de participare la luarea unei decizii în exercitarea funcției publice de autoritate, care produce un folos material pentru sine, pentru soțul său ori rudele de gradul I, conduc la (conform art. 73.):

- angajarea răspunderii administrative, constituind abateri disciplinare,
- nulitatea absolută a actelor administrative emise sau actele juridice încheiate cu încălcarea obligațiilor menționate.

Potrivit dispozițiilor art. 79 din Legea nr. 161/2003, cu modificările și completările ulterioare, prefectul sau subprefectul este în conflict de interese dacă se află într-una dintre următoarele situații:

- este chemat să rezolve cereri, să ia decizii sau să participe la luarea deciziilor cu privire la persoane fizice și juridice cu care are relații cu caracter patrimonial;
- participă în cadrul aceleiași comisii, constituite conform legii, cu funcționari publici care au calitatea de soț sau rudă de gradul I;
- interesele sale patrimoniale, ale soțului sau rudelor sale de gradul I pot influența deciziile pe care trebuie să le ia în exercitarea funcției publice.

Articolul 253 din Codul Penal al României stabilește că funcționarii publici nu pot lua parte la luarea unei decizii dacă aceasta aduce beneficii materiale pentru:

- propria persoană;
- soțul său, o rudă ori un afin până la gradul II inclusiv;
- o persoană cu care s-a aflat în raporturi comerciale ori de muncă în ultimii 5 ani sau din partea căreia a beneficiat ori beneficiază de servicii sau foloase de orice natură.

Conform articolului 147 din Codul Penal, alineatul 1, funcționarul public este definit ca orice persoană care exercită permanent sau temporar, cu orice titlu, indiferent cum a fost investită, o însărcinare de orice natură, retribuită sau nu, în serviciul unei unități dintre cele la care se referă art. 145, respectiv autoritățile publice, instituțiile publice, instituțiile sau alte persoane juridice de interes public, administrarea, folosirea sau exploatarea bunurilor proprietate publică, serviciile de interes public, precum și bunurile de orice fel care, potrivit legii, sunt de interes public. Problemele concrete în materie legală au fost abordate în cadrul diverselor analize realizate pe marginea legislației din domeniul

conflictelor de interese. O constatare majoră privește faptul că definițiile privind conflictele de interese în sfera administrativă nu sunt corelate cu definițiile conflictelor de interese din sfera penală. Astfel, Legea nr. 161/2003 stabilește că funcționarul public se află în conflict de interese atunci când este chemat să ia decizii sau să participe la luarea deciziilor care afectează „interesele sale patrimoniale, ale soțului sau rudelor sale de gradul I”. În același timp, art. 253¹ din Codul Penal stabilește că funcționarul public se află în conflict de interese dacă „îndeplinește un act ori participă la luarea unei decizii prin care s-a realizat, direct sau indirect, un folos material pentru sine, soțul sau o rudă ori un afin până la gradul II inclusiv, sau pentru o altă persoană cu care s-a aflat în raporturi comerciale ori de muncă în ultimii 5 ani sau din partea căreia a beneficiat ori beneficiază de servicii sau foloase de orice natură”. În privința conflictelor de interese, sfera de aplicare a dispozițiilor codului penal este mai largă decât cea a Legii nr. 161/2003 .

De asemenea, definițiile avute în vedere se raportează, conform dispozițiilor legale indicate, strict la o latură patrimonială a intereselor, deși legislația cuprinde, în forme și situații variate ce țin strict de exercitarea unor activități determinate, interdicții ce au în vedere și latura nepatrimonială a legăturilor dintră părți, sau, după caz, situații în care legăturile de rudenie dintre părți merg până la gradul IV inclusiv și afini (spre exemplu, exercitarea calității de membru în diferitele comisii reglementate detaliat în normele de aplicare a Legii nr. 188/1999) .

Dacă distingem conflictele de interese iminente de cele aparente și cele consumate, iată că nu există sancțiuni pentru cele iminente, însă pot fi aplicate sancțiuni disciplinare/administrative pentru cele aparente, respectiv administrative/penale pentru cele consumate (Legea nr. 78/2000, Legea nr. 161/2003, Legea nr. 144/2007 și Legea nr. 7/2004). De asemenea, pentru conflictele de interese consumate, se ridică întrebarea de ce sancțiunea aplicabilă unui conflict de interese ulterior ocupării funcției (art. 11, alin. 2 din Legea nr. 78/2000) este identică (5 ani de închisoare) cu cea aplicabilă unuia din timpul ocupării funcției (art. 253¹ din Codul penal), respectiv de ce există 2 definiții concurente pentru conflictul de interese din timpul ocupării funcției (art. 11, alin. 1 și art. 253¹), dar cu sancțiuni maxime diferite (7, respectiv 5 ani de închisoare).

III. Declarații de avere și declarații de interese

Modalitatea de reflectare a respectării acestei obligații o constituie completarea corespunzătoare a documentelor prevăzute de lege în acest scop – declarațiile de avere și declarațiile de interese. În conformitate cu art. 1 din Legea nr. 176/2010 privind integritatea în exercitarea funcțiilor și demnităților publice, prefectii și subprefecții au obligația declarării averii și a intereselor. Declarațiile de interese se fac în scris, pe propria

răspundere, și cuprind funcțiile și activitățile deținute, potrivit prevederilor Legii nr. 161/2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției, cu modificările și completările ulterioare.

Declarațiile de avere se întocmesc în mod similar și conțin informații referitoare la evoluția situației materiale a persoanei care o completează, permițând identificarea necorelărilor de la o perioadă la alta și intervenția organelor abilitate, conform legii, acolo unde este cazul. Potrivit dispozițiilor art. 4 ale Legii nr. 176/2010, prefectul și subprefectul trebuie să depună declarațiile de avere și declarațiile de interese în termen de 30 de zile de la data numirii și au obligația să depună sau să actualizeze declarațiile de avere și declarațiile de interese anual. De asemenea, au obligația de depunere a declarațiilor de avere și interese la încetarea activității.

2.1.2 Dispoziții ce reglementează activitatea generală a prefectului și instituției prefectului

Acest subcapitol conține o identificare a legislației aferente, o analiză a problemelor generate de aplicarea dispozițiilor legale cu privire la activitatea generală a prefectului și a instituției acestuia și o serie de propuneri de îmbunătățire a cadrului legal. Astfel, pentru a putea fi ușor de urmărit, analiza va fi realizată pe următoarele paliere: 1. Statut și Competențe; 2. Misiune; 3. Atribuții; 4. Actele Prefectului; 5. Instituția Prefectului; 6. Implicarea prefectului în organizarea și funcționarea unor comisii care își desfășoară activitatea la nivel județean



Statutul și competențe

Reglementarea legală a prefectului și a instituției prefectului rezidă în art. 123 din Constituția României, revizuită, și în Legea nr. 340/2004, republicată, cu modificările și completările ulterioare. Conform Constituției, prefectul este amintit la secțiunea privind Administrația Publică Locală. Legile organice care reglementează organizarea și funcționarea administrației la nivel local exclud prefectul și instituția prefectului (vezi Legea nr. 215/2001 republicată) și îl reglementează separat, prin Legea nr. 340/2004. Reglementarea reprezintă un progres din perspectiva definirii separate și mai clare a statutului și atribuțiilor acestuia, dar păstrează ambiguitatea cu privire la rolul acestuia la nivel teritorial. Problema apare atunci când încercăm să aplicăm prevederile legale cu privire la conducerea serviciilor publice deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte organe ale administrației publice centrale în teritoriu și observăm că acestea sunt parte a sistemului autorităților publice centrale. Mai mult decât atât, acestea nu sunt prezentate exhaustiv în legislația privind prefectul, în prezent nu există o listă a acestor instituții așa cum este prevăzută la nivelul Legii nr. 340/2004.

Prevederile privind prefectul au fost abrogate din Legea nr. 215/2001 și reglementate în Legea nr. 340/2004 privind prefectul și instituția prefectului republicată, modificată prin OUG nr. 179/2005, aprobată prin Legea nr. 181/2006 și modificată prin Legea nr. 262/2007. Conform Legii nr. 340/2004 “prefectul este reprezentantul Guvernului pe plan local..numit de Guvern la propunerea ministrului internelor...garant al respectării legii și ordinii publice la nivel local...miniștrii pot delega atribuții prefectului de conducere și control privind activitatea serviciilor publice deconcentrate din subordine”. Până în 2004 prefectul era demnitar al statului roman, numit politic, dar prin prevederile Legii nr. 161/2003 se pun bazele modificării statutului acestuia și transformarea acestuia în înalt funcționar public.

Conform prevederilor Art. 1 din OUG nr. 96/2012 privind stabilirea unor măsuri de reorganizare în cadrul administrației publice centrale și pentru modificarea unor acte normative (...). (2) Activitatea instituției prefectului este finanțată de la bugetul de stat, prin bugetul Ministerului Afacerilor Interne, și din alte surse legal constituite.

- În calitate de reprezentant al Guvernului pe plan local, prefectul are atribuții atât în relația cu serviciile publice deconcentrate, cât și în relația cu autoritățile administrației publice locale. În unele cazuri, prefectul asigură legătura dintre fiecare ministru și conducătorul fiecărui serviciu public deconcentrat din subordinea acestuia.
- În calitate de autoritate cu atribuții de verificare a actelor administrative emise sau adoptate de autoritățile administrației publice locale, prefectul este garantul respectării legii la nivel local.
- Pentru a-și îndeplini mandatul constituțional și atribuțiile din alte acte normative, prefectul

are în subordine o instituție publică ce poartă denumirea de instituție a prefectului, cu personalitate juridică, patrimoniu și buget, având structura organizatorică și modalitatea de funcționare reglementată prin HG nr. 460/2006 pentru aplicarea unor prevederi ale Legii nr. 340/2004 privind prefectul și instituția prefectului.

Misiune

Conform legislației actuale, prefectul îndeplinește două sarcini esențiale în calitate de reprezentant al Guvernului în teritoriu:

1. Pe de o parte, potrivit art. 123 alin. 2 din Constituția revizuită, republicată, prefectul conduce activitatea serviciilor publice deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte organe ale administrației publice centrale din unitățile administrativ-teritoriale.
2. Pe de altă parte, potrivit aceluiași art. 123, alin. 5 din Constituția revizuită, prefectul poate ataca în fața instanței de contencios-administrativ, actele consiliului județean, al celui local sau al primarului, dacă le consideră ilegale.

Conform art. 123 din Constituția revizuită, atribuțiile prefectului se stabilesc prin lege organică. Legea în această materie este Legea nr. 340/2004, privind prefectul și instituția prefectului republicată, cu modificările și completările ulterioare.

Astfel, potrivit dispozițiilor art. 123 din Constituția revizuită și ale art. 1 alin. 1 și 2 din Legea nr. 340 din 12 iulie 2004, privind prefectul și instituția prefectului republicată, cu modificările și completările ulterioare, „Prefectul este reprezentantul Guvernului pe plan local. Guvernul numește câte un prefect în fiecare județ și în municipiul București, la propunerea ministrului administrației și internelor”.

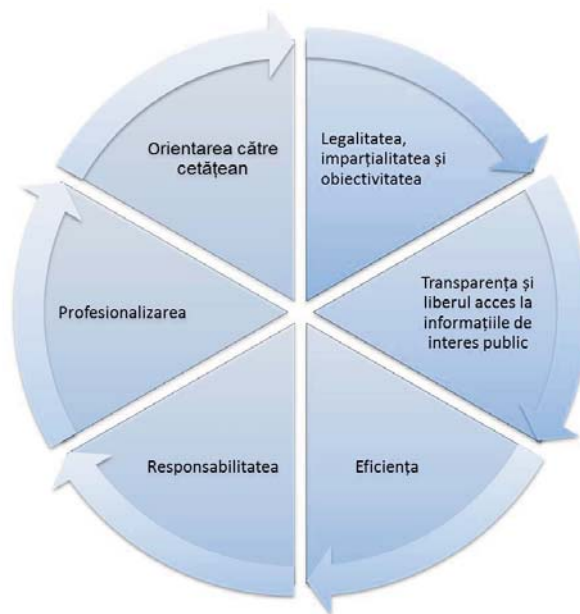
Conform Legii nr. 188/1999 privind statutul funcționarilor publici republicată, funcțiile publice stabilite și avizate, potrivit legii, în cadrul instituției prefectului (deci și cele de prefect și subprefect) sunt clasificate ca făcând parte din categoria funcțiilor publice teritoriale, și nu funcții publice locale.

Activitatea prefectului este guvernată de mai multe principii, în concordanță cu valorile instituite la nivel comunitar, pe care le regăsim reglementate în art. 5 din Legea nr. 340/2004, republicată, cu modificările și completările ulterioare mai sus menționate, respectiv:

- legalitatea, imparțialitatea și obiectivitatea;
- transparența și liberul acces la informațiile de interes public;
- eficiența;
- responsabilitatea;

- profesionalizarea;
- orientarea către cetățean.

Principiul legalității, imparțialității și obiectivității îl considerăm a fi cel mai important, deoarece în temeiul acestui principiu, prefectul și instituția prefectului urmează a se supune legii, conformându-se acesteia și neputând acționa în afara cadrului legal. Așadar, principiul legalității reprezintă acea regulă fundamentală de drept în temeiul căreia persoanele fizice și juridice, autorități ale administrației și organizații neguvernamentale, funcționari și cetățeni au îndatorirea de a respecta Constituția, legile și celelalte acte juridice, normative și individuale, întemeiate pe lege și aplicabile raporturilor sociale la care participă.



În ceea ce privește principiul transparenței și liberului acces la informațiile de interes public, activitatea desfășurată de prefect și instituția prefectului trebuie să fie una clară, bine definită, coerentă, ce presupune permiterea accesului la informațiile de interes public a tuturor celor interesați .

Cetățenii au nevoie de un sistem public funcțional, accesibil, echitabil, eficient, prompt și care să le satisfacă nevoile, de aceea prefectul trebuie să-și desfășoare activitatea în bune condiții, să fie nepărtinitor, deci imparțial și obiectiv.

Având în vedere rolul deosebit de important pe care prefectul îl are în funcționarea statului, este de la sine înțeles faptul că asumarea responsabilității se reflectă în demersurile pe care acesta le întreprinde în exercitarea competențelor conferite de lege.

Principiul profesionalizării se referă la faptul că atât prefectul, cât și subprefectul, trebuie să fie bine pregătiți, să cunoască în detaliu problematica domeniului în care acționează, să fie permanent la curent cu schimbările legislative. În acest sens, prefectii și subprefecții urmează un program de formare inițială specializat, obligatoriu conform legii, organizat și derulat prin intermediul A.N.F.P. Orientarea către cetățean este un alt principiu care guvernează activitatea desfășurată de instituția prefectului. Astfel, prefectul și angajații instituției prefectului acționează în sensul identificării de mijloace și metode care să vină în sprijinul soluționării problemelor cetățenilor.

Atribuții

I. Verificarea legalității actelor emise sau adoptate de autoritățile administrației publice locale (tutela administrativă)

Cadrul legal

Activitatea prefectului, ca autoritate a administrației de stat în teritoriu, se derulează, în principal, pe două componente, care rezultă din calitatea sa de reprezentant al Guvernului în teritoriu conform normelor constituționale: asigură conducerea serviciilor publice deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte organe ale administrației publice centrale din unitățile administrativ-teritoriale, pe de o parte, și respectiv supraveghează respectarea legii de către autoritățile administrației publice locale, prin intermediul controlului de legalitate al actelor acestora, pe de altă parte.



Verificarea legalității actelor emise de către autoritățile administrației publice locale reprezintă, așadar, o atribuție esențială a prefectului. Cadrul legal ce definește exercitarea acestei atribuții conține dispozițiile constituționale în materie (art.123. alin.5 din Constituție) cât și legislative (art.19, lit. e, din Legea nr. 340/2004, republicată cu modificările și completările ulterioare Legea administrației publice locale nr. 215/2001,

Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004) care prevăd exercitarea de către prefect a verificării legalității actelor administrative ale consiliului județean, ale consiliului local sau ale primarului, ceea ce conferă prefectului, în asigurarea respectării legii și a ordinii publice la nivel local, rolul de a veghea ca autoritățile administrației publice locale să acționeze în conformitate cu prevederile legii.

Constituția prevede la art.123 alin.5, faptul 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. Actul atacat este suspendat de drept.” Ulterior, articolul constituțional a fost preluat și dezvoltat în legislația specifică contenciosului administrativ, în legea nr. 554 /2004.

Verificarea de legalitate a actelor administrative a fost introdusă pentru prima dată prin art. 98 al Legii nr. 61/1991, în baza căruia prefectul avea rolul de a supraveghea legalitatea deciziilor autorităților locale: “în calitatea sa de reprezentant al Guvernului, prefectul veghează ca activitatea consiliilor locale și județene și a primarilor să se desfășoare conform legii”. Se introduce, astfel, instituția tutelei administrative, pe model francez, instituție instituționalizată la nivelul legislației odată cu adoptarea în anul 2004 a Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004.

Cadrul legal privind obligația de verificare a legislației este completat în ceea ce privește stabilirea obligațiilor autorităților locale de Legea nr. 215/2001 a administrației publice locale, republicată, cu modificările și completările ulterioare. Astfel, conform prevederilor Legii nr. 215/2001, prin art. 115 alin. (2), (3) și (4), dispozițiile primarului, respectiv hotărârile consiliului local și județean se comunică în mod obligatoriu prefectului județului. Prefectul, prin aparatul de specialitate, are atribuția de a ține evidența actelor administrative adoptate sau emise de autoritățile administrației publice locale și de a verifica legalitatea acestora.

Legea 340/2004 cuprinde atribuțiile prefectului, printre care se numără și cele privind activitatea de control de legalitate. Astfel, potrivit art 19, lit e), prefectul: “verifică legalitatea actelor administrative ale consiliului județean, ale consiliului local sau ale primarului”. Această prevedere vizează în mod specific rolul de control al prefectului cu privire la legalitatea actelor. Legislația a prevăzutca realizarea acestei atribuții să fie sprijinită de către instituția prefectului, care, prin structurile de specialitate , conform H.G. nr. 460/2006, cu modificările și completările ulterioare, art 6 alin. 2 (a, b, c, d, e): “ține evidența actelor administrative adoptate sau emise de autoritățile administrației publice locale... examinează sub aspectul legalității, în termenele prevăzute de Lege, actele administrative adoptate sau emise....propun prefectului sesizarea, după caz, a autorităților emitente, în vederea reanalizării actului considerat nelegal, sau a instanței de contencios administrativ, cu motivarea corespunzătoare...întocmesc documentația, formulează acțiunea pentru sesizarea instanțelor judecătorești și susțin în fața acestora acțiunea formulată”.

Confirmată prin intermediul Legii nr. 340/2004, etapa contencioasă a controlului de legalitate a fost ulterior reglementată prin intermediul Legii nr. 544/2004 a contenciosului administrativ, ulterior amendată prin Legea nr. 262/2007. Contenciosul administrativ consacră tutela administrativă a prefectului asupra legalității actelor administrative locale sau județene. Tutela administrativă consfințește modalitatea prin care sunt reglementate relații între autorități între care nu există raporturi ierarhice, astfel din ea rezidând dreptul autorităților centrale de stat prin reprezentanții lor teritoriali (prefecții) de a controla pentru legalitate actele administrative ale autorităților administrației publice locale Conform art. 3: 1) Prefectul poate ataca direct în fața instanței de contencios administrativ actele emise de autoritățile administrației publice locale, dacă le consideră nelegale; acțiunea se formulează în termenul prevăzut la art. 11 alin. (1), care începe să curgă de la momentul

comunicării actului către prefect și în condițiile prevăzute de prezenta lege. Acțiunea introdusă de prefect este scutită de taxa de timbru.

Controlul de legalitate realizat de către prefect asupra unui act administrativ și care se finalizează cu o acțiune a acestuia în contenciosul administrativ conduce la suspendarea de drept a acestui act administrativ. Controlul de legalitate se referă la toate actele emise și adoptate de către autoritățile administrației publice locale. Referitor la controlul de legalitate, acesta trebuie realizat cu imparțialitate și profesionalism pentru ca Guvernul să nu devină actor al deciziei la nivel local. Doar în acest mod, regimul de tutelă este compatibil cu principiile descentralizării și autonomiei locale.

Atât dispozițiile constituționale, cât și cele ale Legii 215/2001 a administrației publice locale precizează că prefectul controlează numai legalitatea, iar controlul privește numai actele administrative adoptate sau emise de autoritățile administrației publice locale și județene.

Ca principiu cheie, în procesul de verificare a legalității, este esențială respectarea principiului autonomiei locale, reglementată la nivel de legislație. Astfel, România a semnat Carta Europeană privind autonomia locală prin care se recunoaște personalitatea juridică a autorităților locale, precum și dreptul autorității proprii pentru a soluționa treburile locale, iar legislația trebuie să țină cont de acest aspect și să îl reflecte.

Articolul 7 al Legii nr. 554/2004 a contenciosului administrativ se referă la utilizarea procedurii prealabile de către prefect anterior atacării în instanță a actelor administrative emise de autoritățile administrației publice locale. Legea prevede posibilitatea ca actele administrative cu caracter normativ să fie atacate de către prefect în instanța de contencios oricând în cadrul termenului de 6 luni în timp ce actele individuale trebuie atacate în termen de 30 zile de la data comunicării actului. În vederea contracarării rapide a unor efecte posibil negative generate de actul considerat ilegal, tot articolul 7 prevede caracterul opțional al plângerii prealabile în cazul acțiunilor introduse de prefect:” în cazul acțiunilor introduse de prefect...nu este obligatorie plângerea prealabilă”.

Coroborând această prevedere din legea contenciosului cu prevederile art. 19, lit. e din Legea nr. 340/2004 privind prefectul și instituția prefectului, rezultă că prefectul poate solicita autorităților administrației publice, care au adoptat sau emis actele administrative, reanalizarea actelor considerate nelegale în vederea modificării sau revocării, după caz, a acestora, sau se poate adresa direct instanței de contencios administrativ.

Constituția României prevede că actele atacate de către prefect “se suspendă de drept”. Această prevedere este prevăzută și în legea contenciosului administrativ, unde, la art. 3 privind tutela administrativă, se precizează că “până la soluționarea cauzei, actul atacat potrivit alin. (1) și (2) este suspendat de drept”. Dispoziția oferă conferă astfel un rol semnificativ prefectului care poate refuza să aplice procedura prealabilă și poate ataca

direct în instanță actele solicitate nelegale, lipsind astfel temporar de efecte juridice actul atacat

Trebuie menționat faptul că, potrivit legislației, activitatea de control efectuată de prefect prin aparatul său de specialitate nu reprezintă un control complex asupra întregii activități desfășurate de autoritățile administrației publice locale. Este necesară această precizare în contextul în care nu toate acțiunile întreprinse de consiliile județene, consiliile locale și de primari se finalizează cu emiterea de acte, multe dintre acțiuni fiind din categoria faptelor administrative, deci eleneproducând efecte juridice. Controlul prefectului se referă la actele administrative emise de autoritățile alese, adică la acea manifestare expresă de voință prin care se creează, se modifică sau se sting raporturi de drept administrativ, a căror desfășurare se asigură prin mijloace specifice statului. La art. 8 al Legii nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, obiectul acțiunii judiciare vizează: litigiile care apar în fazele premergătoare încheierii unui contract administrativ, precum și orice litigii legate de încheierea, modificarea, interpretarea, executarea și încetarea contractului administrativ. Aceasta se bazează pe faptul că principiul libertății contractuale este subordonat principiului priorității interesului public. Mai mult, conform art. 18: instanța este competentă să se pronunțe și asupra legalității actelor administrative care au stat la baza emiterii actului supus judecării. Prefectul nu are competențe totuși în verificarea contractelor de achiziție publică pe care un primar le-a încheiat.

Întorcându-ne la reglementarea specifică, Legea nr. 340/2004, controlul privind legalitatea actelor administrative, adoptate sau emise de autoritățile administrației publice locale, se efectuează numai după ce autoritățile administrației publice locale și-au îndeplinit obligația prevăzută de lege de a comunica prefectului actele supuse controlului de legalitate. În vederea efectuării controlului, prefectul are organizat la nivelul instituției prefectului un compartiment juridic de specialitate constituit din consilieri juridici, care, în urma analizei efectuate de către aceștia, supune spre aprobare prefectului concluziile rezultate din control și propune măsurile aferente.

Conform prevederilor HG nr. 460/2006, cu modificările și completările ulterioare, aparatul de specialitate al prefectului are și atribuția de a verifica legalitatea contractelor încheiate de autoritățile administrației publice locale, asimilate potrivit legii actelor administrative, ca urmare a sesizării prefectului de către persoanele care se consideră vătămate într-un drept sau interes legitim.

Aparatul de specialitate asigură evidența și păstrarea actelor transmise potrivit legii, în vederea exercitării dreptului de control cu privire la legalitatea acestora și controlează modul de îndeplinire de către secretarii unităților administrative a obligațiilor ce le revin, potrivit legii, cu privire la transmiterea actelor supuse controlului.

În cazul în care se constată, în urma analizei, nelegalitatea actului, prefectul poate sesiza fie autoritățile emitente cu privire la reanalizarea actului considerat nelegal, fie instanța de contencios administrativ, cu motivarea corespunzătoare. În vederea susținerii acțiunii în fața instanțelor judecătorești, aparatul de specialitate al prefectului întocmește documentația aferentă.

Referitor la locul desfășurării acestei atribuții trebuie să menționăm că verificarea legalității actelor administrative adoptate sau emise de autoritățile administrației publice locale se efectuează la sediul instituției prefectului numai după ce autoritățile administrației publice locale au comunicat prefectului aceste acte. Trebuie menționat că prefectul verifică legalitatea actelor administrative numai după ce actul a fost adoptat, fiind o verificare ex-post, deoarece legalitatea sau nelegalitatea actului nu poate fi stabilită atâta vreme cât acesta este doar în stare de proiect.

Probleme sesizate în aplicarea dispozițiilor legale

Faza 1: Transmiterea actelor pentru controlul de legalitate

Transmiterea actelor emise/adoptate de autoritățile locale se realizează ca obligație legală și constituțională vizată în cuprinsul art. 123 alin. (5), ce presupune obligația consiliului județean, consiliului local, primarului, de transmitere către prefect a actelor adoptate de către acestea în vederea efectuării controlului de legalitate și eventual a sesizării instanței de contencios administrativ dacă se impune această decizie.

Obligația legală de transmitere a documentelor rezidă în Legea 215/2001, art. 115, conform căruia primarul, consiliul local și consiliul județean trebuie să comunice prefectului, în mod obligatoriu, actele emise”. Acestea sunt transmise de către secretarul unității administrativ-teritoriale, care, potrivit art. 117, are obligația de a: “asigura gestionarea procedurilor administrative privind relația dintre consiliul local și primar, respectiv consiliul județean și președintele acestuia, precum și între aceștia și prefect”.

Deși Constituția și Legea nr. 340/2004 privind prefectul și instituția prefectului nu prevăd acest lucru, dar având în vedere caracterul electiv al acestor autorități, prin prisma ultimelor modificări și completări aduse Legii nr. 215/2001 a administrației publice locale, considerăm că în acest proces trebuie inclus și președintele consiliului județean care, potrivit art. 25 din Lege, este autoritate aleasă. În acest sens, Legea administrației publice locale dispune în art. 106 alin. (1) sfera actelor ce pot fi adoptate de către președintele consiliului județean și face trimitere în alin. (2) la prevederile art. 48 și art. 49, care se aplică

în mod corespunzător, aceste două articole conținând procedura - obligatorie prin care se trimit actele adoptate prefectului.

Legea administrației publice locale specifică obligația de transmitere a actelor adoptate de către autorități locale alese prin intermediul art. 115 care reglementează în alin. (2) că "Dispozițiile primarului se comunică în mod obligatoriu prefectului județului, în cel mult 5 zile lucrătoare de la semnarea lor", în alin. (3) lit. b) – "Hotărârile consiliului local se comunică în mod obligatoriu prefectului județului", și în alin. (4) – "Hotărârile consiliului județean se comunică în mod obligatoriu prefectului județului". O carență așadar o constituie necorelarea art. 115 cu noile prevederi legale introduse, în special cu art. 106. Din dispozițiile legale nu rezultă direct obligația de transmitere a actelor adoptate decât pentru primar, consiliul local și consiliul județean (art. 115), și nu în ceea ce privește dispozițiile președintelui consiliului județean, aceasta rezultând totuși indirect (art. 106). În practică, deși prevederile legale nu sunt corelate la nivel de legislație, prefectii verifică în general pentru legalitate și dispozițiile emise de către această autoritate a administrației publice locale.

Termenele dispuse de lege sunt de 5 zile cu privire la transmiterea dispozițiilor primarului [art. 68 alin. (1)] și 10 zile cu privire la transmiterea hotărârilor consiliului local și județean [art. 48 alin. (2)].

Autoritățile administrației publice locale au, așadar, obligația de a transmite către prefect în formă scrisă actele emise prin intermediul secretarului unității administrativ-teritoriale, precum și de a le aduce la cunoștința publică. Dobândirea caracterului executoriu al actelor adoptate prevede deci transmiterea și publicarea.

Din punct de vedere procedural, secretarul unității administrativ-teritoriale (cu excepția secretarilor consiliilor județene și ai municipiului București) se află în coordonarea metodologică a prefectului, conform H.G. nr. 460/2006, art 2. Îndrumarea metodologică ar permite sublinierea importanței transmiterii hotărârilor sau dispozițiilor în timp util, astfel încât, termenele legale să fie respectate. Constatăm, însă, lipsa unei sancțiuni directe care să poată fi aplicată de către prefect sau subprefect secretarilor unităților administrativ-teritoriale pentru nerespectarea termenelor sau netransmiterea actelor care conduc la imposibilitatea obiectivă de îndeplinire a atribuției.

Faza 2. Realizarea controlului de formă și fond al actelor emise de autoritățile administrației publice locale

Odată primite actele din partea autorităților administrației publice locale, prefectul și instituția prefectului au rolul de a efectua un control de formă și fond. Verificarea se realizează de compartimentul juridic de specialitate din cadrul instituției prefectului, având în componență consilieri juridici. Aceștia verifică actele controlate, urmărind: respectarea condițiilor de fond și formă prevăzute în lege, mai ales având în vedere: prevederile Legii 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative cu modificările și completările ulterioare; prevederile legale cu privire la respectarea transparenței decizionale și normelor privind consultarea publică, precum și ale altor acte normative, obligativitatea obținerii avizelor comisiilor din cadrul aparatului de specialitate al primarului, îndeplinirea cvorumului de prezență și de vot pentru adoptarea hotărârilor etc.

În ceea ce privește controlul de fond, acesta se referă, în principal, la identificarea corectă a temeiurilor legale și la conformitatea cu prevederile legale din actele normative incidente domeniului care face obiectul actului supus controlului.

Cea mai importantă problemă identificată în faza aceasta vizează lipsa de capacitate instituțională a instituției prefectului pentru analiza pe formă și fond a unui număr semnificativ de acte emise sau adoptate. Ca și ordin de mărime, analiza perioadei 2000-2009 indică faptul că au fost verificate 22.508.163 de acte, dintre acestea fiind considerate ilegale 56.436 de acte.

Relevant este numărul de acte rezultate din controlul de legalitate ca urmare a aplicării procedurii prealabile: 44.912 acte au fost revocate drept consecință a controlului prealabil, iar instanța a fost sesizată doar pentru 7.880 de acte administrative. Se observă, cum, în mod practic, procedura prealabilă constituie un instrument eficient la îndemâna prefectului, agreat de autoritățile administrației publice locale, ce poate genera economii de timp și resurse.

Din perspectiva capacității resursei umane din subordine, există deficiențe în verificarea actelor. În practică, s-au constatat probleme majore, de exemplu în ceea ce privește analiza legalității unor acte cu un puternic conținut economic, ce poate fi determinată prin cunoștințele strict juridice. Legalitatea în anumite cazuri nu poate fi verificată decât prin realizarea unor expertize contabile. Lipsa specialiștilor, dar și a resurselor externalizate conduc la concluzia că verificarea se realizează în mod adecvat doar în ceea ce privește respectarea legii (respectarea condițiilor de formă, încadrarea juridică, respectarea procedurii de transparență decizională și consultare) și mai puțin pe elemente de fond ale

actelor administrative. Acest lucru poate duce în practică la transformarea controlului într-o etapă pur formală. Se impune o discuție referitoare la capacitatea de verificare a structurilor de specialitate, care, conform H.G. nr. 460/2006, art. 6, au obligația de a ține evidența actelor administrative, a le verifica sub aspectul legalității, de a verifica legalitatea contractelor și de a propune prefectului sesizarea, după caz, a autorităților emitente, în vederea reanalizării actului considerat nelegal, sau a instanței de contencios administrativ, cu motivarea corespunzătoare, dar și întocmirea documentației, formularea acțiunii pentru sesizarea instanțelor judecătorești și susținerea în fața acestora a acțiunii formulate.

Din analiza rapoartelor prefectilor disponibile pe website-urile instituțiilor pentru ultimii ani, se constată că există un număr redus de consilieri juridici pentru fiecare instituție a prefectului, număr cu mult sub necesarul impus de această activitate, ținând cont că verificarea legalității este doar una dintre atribuțiile ce implică resurse juridice ale instituției prefectului. În medie, anual, cel puțin 30-40 de acțiuni sunt înaintate instanței de contencios administrativ, rezultate pe baza analizei a mii de acte administrative emise de consiliile locale și județene, dispoziții ale primarilor și președinților de consilii județene.

O a doua componentă a acestei probleme se referă faptul că, începând cu anul 2006, o altă resursă umană implicată în procesul de supervizare a controlului actelor, secretarul general din cadrul instituției prefectului, a fost pierdută prin transformarea acestei funcții în funcție de subprefect, funcție publică pentru ocuparea căreia cunoștințele juridice nu sunt o condiție obligatorie, așa cum erau în cazul secretarului general.

Totodată, prin modificările aduse Legii administrației publice locale nr.215/2001 și Legii nr. 393/2004 privind aleșii locali, secretarul unității administrativ-teritoriale a fost scos așadar de sub autoritatea prefectului. A dispărut unul dintre mecanismele instituționale ce ar fi permis o mai mare eficiență a controlului, chiar și prin prin refuzul posibil al secretarului de a contrasemna actul administrativ emis de autoritățile administrației publice locale și județene.

În urma acestei decizii și conform HG nr. 460/2006 subprefectul devine îndrumător metodologic pentru secretarii unităților administrativ-teritoriale. Subprefectul nu are, însă, atribuții directe în procesul de verificare al legalității, acesta fiind doar responsabil de organizarea activității instituției prefectului astfel încât atribuțiile să poată fi realizate corespunzător. Cauzele pentru lipsa comunicării directe sunt:

- Subprefectul este supus principiului mobilității și implicit nu poate construi relații instituționale de comunicare de lungă durată;
- Nu există obligația în ceea ce privește condițiile specifice de ocupare a funcției publice de subprefect (funcție ce face parte din categoria înalților funcționari publici) de deținere a unei diplome de absolvire de studii de lungă durată din domeniul științelor juridice;
- Corelat cu afirmația anterioară și cu faptul că verificarea legalității intră în sarcina

prefectului, îndrumarea metodologică a secretarilor poate fi destul de anevoioasă;
- Impactul transformării secretarului general al instituției prefectului în subprefect nu a fost atenuat de alte măsuri de asigurare a capacității instituționale, cel puțin privind atribuția de verificare a legalității.

Faza 3: Controlul/Plângerea prealabilă

O a treia fază a realizării atribuției privind controlul legalității se referă la posibilitatea prefectului de a solicita autorităților emitente, reanalizarea sau revocarea actelor administrative emise. Legea nr. 554/2004 a prevăzut până în 2007 că prefectul, înainte de a ataca în instanță, era obligat să solicite autorităților care au emis actul, cu motivarea necesară, reanalizarea actului socotit nelegal, în vederea modificării sau, după caz, a revocării acestuia. Această prevedere oferea o alternativă nelitigioasă autorităților locale sau județene, prin dialogul care putea fi inițiat la inițiativa prefectului. Modificarea legii și transformarea acestei prevederi într-o opțiune neobligatorie, poate genera costuri suplimentare, dar și tensiuni între prefect și reprezentanții autorităților locale. Unii autori consideră că rata de succes a aplicării procedurii prealabile administrative a fost de peste 85%, așadar un element de eficiență și eficacitate sporit al controlului de tutelă prealabil

Așadar, conform Legii nr. 262/2007 pentru modificarea Legii 544/2004 a contenciosului administrativ cu modificările și completările ulterioare, procedura prealabilă, măsură ce putea preveni înaintarea actului către instanța de contencios administrativ, nu a mai fost obligatorie. În condițiile actuale, prefectii se pot adresa direct instanței, iar actul atacat se suspendă de drept, putând genera anumite efecte ce pot fi uneori calificate de către autoritățile administrației publice locale drept interferențe politice.

În concluzie, s-a pierdut o modalitate de mediere între părți, prin impunerea unui caracter opțional prevăzut de legea contenciosului administrativ referitor la plângerea prealabilă înainte de inițierea acțiunii în instanța de contencios cu privire la actele autorităților administrației publice locale. Pentru a oferi mai multă putere prefectului și într-un context anume de dezvoltare al administrației publice din România această prevedere ar fi putut fi justificată. Totuși, urmărind în practică modalitatea de aplicare a controlului de legalitate, se observă că și în prezent, prefectii aleg să utilizeze în mod prioritar această procedură, față de procedura înaintării către instanța de contencios a actului considerat ilegal.

Faptul că procedura prin care se solicită reanalizarea sau anularea actelor este favorită se reflectă și în rapoartele de activitate anuale ale prefectilor. De exemplu, Instituția Prefectului Județului Giurgiu a constatat că 363 dintre actele supuse controlului au fost

emise cu încălcarea prevederilor legale. Utilizându-se procedura prealabilă, 317 acte au fost modificate sau revocate de către autoritățile publice locale și doar 43 de acte au fost atacate în contenciosul administrativ. Practica instituțională reflectă faptul că această modalitate este eficientă și eficientă, cu o utilizare importantă în realitatea precontencioasă.

Faza 4. Atacarea actului administrativ

Dacă primul pas în ceea ce privește controlul de legalitate presupune notificarea autorităților emitente în vederea reanalizării actului administrativ considerat ilegal, al doilea pas presupune ca, atunci când autoritatea emitentă nu răspunde pozitiv cererii prefectului, să se atace actul administrativ considerat ilegal în instanța de contencios administrativ, care se va pronunța cu privire la legalitatea actului administrativ și va dispune anularea lui în tot, în parte sau menținerea acestuia.

Conform definiției tutelei administrative exercitată de prefect asupra actelor administrative emise și adoptate de către autoritățile administrației publice locale, acesta, conform art. 123 al Constituției României, republicată, “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”. Suspendarea de drept a fost reglementată în Legea nr. 544/2004 privind contenciosul administrativ și este o prevedere care, în practică, generează anumite critici din partea autorităților administrației publice locale, care consideră suspendarea de drept ca fiind o imixtiune în autonomia locală.

Prima problemă este legată de termenul de solicitare a revocării sau modificării actului considerat nelegal de către prefect, urmare a exercitării atribuției cu privire la verificarea legalității actelor administrative ale consiliului județean, ale consiliului local sau ale primarului. Ulterior, termenul de contestare a actelor administrative este diferit, în funcție de tipul acestuia:

- Astfel, actele administrative pot fi atacate în termenul de 6 luni, cu posibilitatea de prelungire a termenului la un an, pentru motive temeinice. Momentul din care termenul începe să curgă de la data luării la cunoștință de către prefect a actului administrativ ilegal, textul legal sugerând și faptul că întârzierea în luarea la cunoștință constituie motiv temeinic pentru introducerea acțiunii cu depășirea termenului de 6 luni. Practic, astfel de situații vor fi destul de reduse, deoarece Legea nr. 215/2001 obligă secretarul unității administrativ-teritoriale să comunice prefectului actele emise de consiliul local sau de primar, respectiv consiliul județean și președintele acestuia, în termen de cel mult 10 zile, dacă legea nu prevede altfel.

- În comparație cu actele administrative individuale, actele administrative normative pot fi atacate oricând, în baza art. 11 alin. 4 din Legea nr. 554/2004.

Este important să menționăm că termenul de introducere a acțiunii în contencios administrativ este un termen de decădere, în sensul că dacă nu este depusă acțiunea în termenul legal, prefectul nu mai are posibilitatea de a ataca actul după expirarea acestui termen. În ceea ce privește actele individuale, sub aspectul termenului de introducere a acțiunii, observăm că O.U.G. nr. 179/2005 a menținut termenul de 6 luni prevăzut de Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ. În practică se impune ca acest termen să fie cât mai scurt, pentru a evita o perioadă îndelungată în care acte posibil nelegale ar putea produce efecte juridice. Pe de altă parte, prelungirea termenului de introducere a acțiunii de la 30 de zile la 6 luni este benefică prin prisma volumului mare de acte asupra cărora legea stabilește prefectului un drept de verificare.

Suspendarea de drept a actului atacat presupune că acesta nu mai generează efecte juridice din momentul respectiv. Problema, așa cum s-a discutat anterior, este de fapt că legea nu stabilește un timp suficient pentru ca părțile să rezolve problemele identificate. Dacă totuși, prefectul consideră că actul administrativ este ilegal, acesta atacă actul care se și suspendă în acest moment. Deși practica indică un număr limitat de acte care sunt atacate direct în instanță de către prefect, ca urmare a utilizării procedurii prealabile, procedura suspendării ar putea fi regândită în sensul în care aceasta ar putea fi dispusă de către instanță, cel puțin în privința anumitor categorii de acte ale autorităților administrației publice locale cu o importanță majoră pentru viața comunității (de exemplu, hotărârile privind bugetul).

Propuneri de lege ferenda

Pentru a clarifica procedurile ce stau la baza controlului de legalitate, atât în ceea ce privește relația cu autoritățile locale, cât și în ceea ce privește sancțiunile în caz de nerespectare, se propune de lege ferenda:

- **Prevederea unor sancțiuni pentru nerespectarea termenelor de transmitere sau pentru netransmiterea actelor care fac obiectul controlului de legalitate către prefect;**
- **Restabilirea caracterului obligatoriu al procedurii prealabile;**
- **Mărirea termenelor în care prefectul poate retransmite actele către UAT în vederea revocării sau modificării;**
- **Motivarea corespunzătoare de către prefect a actelor atacate în instanță pentru a nu putea fi interpretate drept abuzuri de drept;**
- **Modificarea prevederii privind “suspendarea de drept” la nivelul Constituției și legislației;**
- **Reînființarea funcției de secretar general al instituției prefectului, ca funcție publică de conducere numit prin concurs, cu studii juridice obligatorii, ce poate spori eficiența procesului de verificare a legalității;**
- **Corelarea dispozițiilor legislative în sensul menționării exprese a dispozițiilor președintelui consiliului județean în obiectul material al controlului de legalitate.**

II. Conducerea serviciilor publice deconcentrate

Cadrul legal

Cea de-a doua atribuție ca importanță a prefectului este stabilită prin intermediul Constituției României din 2003. Astfel, conform art. 123, (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”. Faptul că acest aspect este prevăzut în Constituție are rolul de a sublinia cu atât mai mult importanța acestei atribuții.

Legea nr. 340/2004 preia din Constituție această atribuție fundamentală și reglementează modalitatea prin care prefectul poate conduce aceste servicii deconcentrate. La art. 4 alin. (1) din Legea nr. 340/2004 se prevede conducerea serviciilor publice deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte organe ale administrației publice centrale din unitățile administrativ-teritoriale.

Rolul prefectului este, așadar, prevăzut de dispozițiile art. 123 alin. (2) din Constituție, potrivit cărora prefectul “conduce serviciile publice deconcentrate ale ministerelor și celorlalte organe centrale din unitățile administrativ – teritoriale” și dispozițiile art. 4 alin. 1 din Legea nr. 340/2004, republicată, cu modificările și completările ulterioare, „Prefectul conduce serviciile publice deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte organe ale administrației publice centrale din subordinea Guvernului, organizate la nivelul unităților administrativ-teritoriale”.

Legea nr. 340/2004, la art. 4, alin. (2) prevede că lista serviciilor publice deconcentrate se propune și actualizează la propunerea ministrului afacerilor interne, prin decizie a Primului-Ministru. Această listă ar trebui actualizată atunci când intervin modificări în structura administrației centrale de stat, astfel încât prefectii să cunoască instituțiile și autoritățile pe care le conduc la nivel local.

Legea nr. 340/2004 reglementează și unele instrumente administrative pe care prefectul le are în pentru realizarea atribuției de a conduce serviciile publice deconcentrate. Aceste instrumente sunt:

- Participarea sau delegarea unor reprezentanți ai instituției prefectului în comisiile de concurs pentru numirea conducătorilor serviciilor publice deconcentrate;
- Propunerea adresată de către prefect miniștrilor și conducătorilor celorlalte organe ale administrației publice centrale pentru sancționarea conducătorilor serviciilor publice deconcentrate din subordinea acestora;

- Propunerea prefectului înaintată ministerelor și celorlalte organe ale administrației publice centrale a unor măsuri pentru îmbunătățirea activității serviciilor publice deconcentrate, organizate la nivelul unităților administrativ-teritoriale din județ.

În conformitate cu prevederile H.G. nr. 460/2006, miniștrii și conducătorii celorlalte organe ale administrației publice centrale din subordinea Guvernului pot delega prefectului unele atribuții de conducere și control, precum:

- verificarea modului de utilizare a fondurilor publice alocate serviciilor publice deconcentrate;
- verificarea modului de realizare a obiectivelor cuprinse în strategiile sectoriale;
- analizarea modului de realizare a acțiunilor cu caracter interministerial care au ca scop creșterea calității serviciilor publice;
- organizarea unor achiziții publice prin programe comune mai multor servicii publice deconcentrate din județ, respectiv din municipiul București;
- reprezentarea în fața instanțelor judecătorești, în cazul în care serviciile publice deconcentrate din subordine nu pot fi mandatate;
- alte atribuții stabilite prin ordin al conducătorului instituției ierarhic superioare serviciului public deconcentrat.

În ceea ce privește relațiile cu serviciile publice deconcentrate, subprefectul are, la rândul său, conform H.G. nr. 460/2006 unele atribuții în acest domeniu, astfel:

- Asigurarea examinării proiectelor bugetelor, precum și a situațiilor financiare privind execuția bugetară întocmite de serviciile publice deconcentrate, conform procedurii stabilite, după caz, prin ordin al ministrului ori al conducătorului organului administrației publice centrale, în vederea emiterii avizului prefectului;
- Consultarea conducătorilor serviciilor publice deconcentrate cu privire la ordinele prefectului prin care se stabilesc măsuri cu caracter tehnic sau de specialitate, potrivit legii;
- Asigurarea transmiterii ordinelor prefectului având ca obiect stabilirea de măsuri cu caracter tehnic sau de specialitate către conducătorul instituției ierarhic superioare serviciului public deconcentrat, prin grija personalului din cadrul instituției prefectului;
- Întocmirea proiectului regulamentului de funcționare a colegiului prefectural, cu respectarea prevederilor Regulamentului-cadru;
- Disponerea măsurilor în vederea organizării ședințelor colegiului prefectural, stabilirea, după consultarea conducătorilor serviciilor publice deconcentrate, a ordinii de zi și a listei invitațiilor, pe care le înaintează prefectului;
- Urmărirea modului de îndeplinire a hotărârilor luate în cadrul colegiului prefectural, prin grija secretariatului colegiului prefectural și formularea de propuneri în cazul nerespectării acestora, pe care le înaintează prefectului;

Legea prevede și atribuția conducerii și asigurării secretariatului (prin intermediul subprefectului) colegiului prefectural. Prefectul este conducătorul acestui Colegiu care se organizează cel puțin o dată pe lună. La art. 22 (1) din legea 340/2004 se prevede că: “În fiecare județ funcționează un colegiu prefectural compus din prefect, subprefecți și conducătorii serviciilor publice deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte organe ale administrației publice centrale din subordinea Guvernului, care își au sediul în județul respectiv.”

Probleme sesizate în aplicarea dispozițiilor legale

În practică, cadrul legal este incomplet și perfectibil din cauza problemelor ce apar în implementarea atribuțiilor ce revin prefectului și subprefectului în raportul acestora cu serviciile publice deconcentrate. Problemele sunt: rolul prefectului în conducerea serviciilor publice deconcentrate; exercitarea unor atribuții delegate de către miniștri; inexistența listei complete a serviciilor și organismelor teritoriale pe care prefectul le conduce; rolul instrumentelor de avizare pe care le are la dispoziție în raport cu serviciile publice deconcentrate; capacitatea de a conduce serviciile publice deconcentrate prin intermediul colegiului prefectural.

În primul rând, reglementarea privind conducerea deconcentratelor este contradictorie: pe de o parte, înființarea sau desființarea serviciilor publice descentralizate ale ministerelor și ale celorlalte organe centrale din unitățile administrativ-teritoriale, obiectul de activitate, structura organizatorică, numărul și încadrarea personalului, criteriile de constituire a compartimentelor și funcțiile de conducere ale acestora se aprobă prin ordin al ministrului, respectiv al conducătorului organului de specialitate în subordinea căruia aceste servicii sau organe își desfășoară activitatea (conform Legii nr. 90/2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor, cu modificările și completările ulterioare), iar, pe de altă parte, prefectul “conduce activitatea serviciilor publice deconcentrate” (conform Legii nr. 340/2004 privind prefectul și instituția prefectului, cu modificările și completările ulterioare).

În ceea ce privește relația dintre prefect și serviciile publice deconcentrate, așa cum prevăd Constituția și Legea nr. 340/2004, există o problemă în manifestarea concretă a noțiunii de conducere. Conducerea serviciilor publice deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte organe ale... ”, presupune un anumit tip de relații ierarhice. În prezent, însă, nu există niciun tip de subordonare, iar aceste instituții nu au obligații de raportare privind îndeplinirea atribuțiilor din domeniul specific față de prefect. Lipsa din legislația actuală a sancțiunilor ce ar putea fi aplicate de către prefect privind activitatea acestor servicii deconcentrate reprezintă o problemă, dar chiar dacă ar fi prevăzute, actele normative de

organizare și funcționare ale ministrelor și celorlalte autorități centrale ar trebui la rândul acestora să prevadă cum anume se împarte în mod real conducerea serviciilor publice deconcentrate.

O a doua problemă vizează lipsa unui text legal care să detalieze enunțul din Legea nr. 340/2004 privind posibilitatea delegării prefectului privind exercitarea unor funcții de coordonare și control de către miniștri, în raport cu serviciile publice deconcentrate. Actualmente, legea nu menționează nici măcar situațiile în care această delegare de atribuții poate avea loc, lăsând fără obiect reglementarea.

Influența prefectului conform legislației este limitată cu privire la conducerea serviciilor publice deconcentrate. Legea precizează că acesta sau un reprezentant al instituției prefectului fac parte în mod obligatoriu din comisia de concurs pentru numirea conducătorilor serviciilor publice deconcentrate la nivel de județ, ceea ce poate constitui o modalitate de a veghea la alegerea unor persoane calificate pentru aceste posturi și în funcție de nevoile date de rolul de reprezentant al Guvernului pe care prefectul îl deține dar în fapt, din cauza rolului limitat de persoană prezentă în comisia de concurs, acesta nu poate influența în mare măsură selecția personalului.

Prefectul are dreptul de a propune miniștrilor și conducătorilor celorlalte organe ale administrației publice centrale organizate sancționarea conducătorilor serviciilor publice deconcentrate din subordinea acestora. Ca și la numire, decizia nu aparține prefectului, aceasta fiind luată de conducătorul la nivel central al instituției în cauză, superiorul ierarhic al celui vizat de sancțiune.

Prefectul nu dispune de un rol în evaluarea conducătorilor serviciilor publice deconcentrate. Pe de o parte, prefectul sau reprezentantul său participă în comisia concurs și poate propune forurilor superioare ierarhice de la nivel central sancționarea acestuia, dar, pe de altă parte, nu are un rol în evaluarea performanțelor profesionale ale ocupanților acestor posturi. Rolul în evaluare ar fi justificat de faptul că prefectul are rol în implementarea la nivelul județului a politicilor Guvernului în toate domeniile, iar interconectivitatea și cooperarea în implementarea acestor politici este mai mult decât necesară. Astfel, s-ar impune și unele mijloace prin care prefectul să poată lua măsuri în cazurile în care unul sau mai multe dintre aceste servicii deconcentrate ar înregistra derapaje de la îndeplinirea atribuțiilor ce la revin la nivel județean. În acest context, trebuie menționată și obligația avută de prefect de a întocmi un raport privind dezvoltarea socio-economică a județului, raport ce se transmite ministerului afacerilor interne și se întocmește, în principal, pe baza informațiilor transmise de către serviciile publice deconcentrate. Considerăm că fără aceste instrumente manageriale, atribuția de a conduce serviciile publice deconcentrate este lipsită în mare măsură de conținut. La momentul actual, în legislația specifică prefectului sunt prevăzute doar instrumente lipsite

de o forță reală - avizul consultativ acordat pe bugetele serviciilor publice deconcentrate – dar această prevedere legislativă ar trebui coroborată cu lipsa de capacitate administrativă a instituției prefectului de evaluare reală a relației atribuții-obiective-finanțare din domeniului specific în care activează serviciul deconcentrat,

Avizul consultativ al prefectului privind proiectul de buget se înaintează conducătorului instituției ierarhic superioare serviciului public deconcentrat. Legislația prevede și obligația serviciilor publice deconcentrate de a transmite prefectului spre avizare consultativă și execuțiile bugetare ale instituțiilor respective. Corelativ, prefectul poate propune ministerelor și celorlalte organe ale administrației publice centrale măsuri pentru eficientizarea activității serviciilor publice deconcentrate, organizate la nivelul unităților administrativ-teritoriale. La rândul lor, ministerele și celelalte organe ale administrației publice centrale au obligația de a comunica prefecturilor actele cu caracter normativ emise în domeniul de activitate al serviciilor publice deconcentrate.

Așadar, prin intermediul avizelor consultative, prefectul devine parte a procesului decizional la nivel județean. Acesta este, însă, un rol mai degrabă consultativ și de informare, presupunând că pe baza informațiilor colectate, prefectul poate exercita atribuțiile de coordonare formală. Pentru a-și realiza atribuțiile de avizare în mod corespunzător, instituția prefectului ar trebui să aibă specialiști în bugete sau finanțe publice care să poată analiza legalitatea sau oportunitatea proiectelor de buget sau execuțiilor bugetare. Capacitatea de a cunoaște aceste informații și de a furniza un feedback serviciilor publice deconcentrate presupune și informarea prefectului cu privire la obiectivele, politicile publice, programele și proiectele ministerelor de profil, activitate ce presupune existența unor angajați specializați în domenii de politici publice foarte diferite (de la agricultură la statistică). Acest lucru nu este posibil pentru că structura de personal a instituției prefectului nu cuprinde în prezent angajați specializați în relația cu fiecare serviciu public deconcentrat.

Un aspect important, indiferent de opțiunile privind rolul și atribuțiile prefectului, se referă la cunoașterea exactă a instituțiilor aflate sub controlul său. Până în prezent, nu a fost adoptată o listă nominală cu instituțiile care se află în sfera reglementată de Legea nr. 340/2004. La art. 3 alin. 2, legea prevede că: “lista serviciilor publice deconcentrate prevazute la alin. (1) se aprobă și se actualizează la propunerea ministrului internelor și reformei administrative, prin decizie a primului-ministru.”

Faptul că anumite structuri din subordine cu activitate la nivel teritorial (județean sau regional) nu sunt recunoscute în cadrul legislației specifice fiecărui minister sau organ al administrației publice centrale ca servicii publice deconcentrate creează disfuncționalități din cauza faptului că prefectul nu va ști care sunt instituțiile pe care le conduce sau pe care ar trebui să le convoace pentru participarea la ședințele Colegiului Prefectural.

Lista instituțiilor care intră sub autoritatea prefectului nu a fost, până în prezent, realizată, deși au existat unele încercări (OUG nr. 105/2009 privind unele măsuri în domeniul funcției publice, precum și pentru întărirea capacității manageriale la nivelul serviciilor publice deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte organe ale administrației publice centrale din unitățile administrativ-teritoriale și ale altor servicii publice, precum și pentru reglementarea unor măsuri privind cabinetul demnitarului din administrația publică centrală și locală, cancelaria prefectului și cabinetul alesului local și OUG nr. 37/2009 privind unele măsuri de îmbunătățire a activității administrației publice) acestea au eșuat din cauza faptului că prevederile celor două ordonanțe de urgență au fost declarate neconstituționale și nu au mai fost ulterior aduse pe agenda publică în vederea remedierii deficiențelor de neconstituționalitate.

O atribuție importantă este conducerea de către prefect a Colegiului Prefectural. Așa cum a fost amintit anterior, acesta este un organism cu rol consultativ ce funcționează în temeiul prevederilor art. 22 din Legea nr. 340/2004, având ca scop asigurarea coordonării activității serviciilor publice deconcentrate din județ. Colegiul Prefectural este compus din prefectul județului, subprefecți și șefii serviciilor publice deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte organe centrale organizate la nivel județean.

Colegiul prefectural are ca scop asigurarea coordonării activității serviciilor publice deconcentrate din județ, respectiv din municipiul București, și este organul consultativ al prefectului în realizarea atribuțiilor de conducere a serviciilor publice deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte organe ale administrației publice centrale organizate la nivelul unităților administrativ-teritoriale.

În cadrul reuniunilor conduse de prefect, membrii colegiului prefectural raportează și analizează stadiul implementării programelor, politicilor, strategiilor și planurilor de acțiune de la nivelul județului sau al localităților acestuia, respectiv de la nivelul municipiului București, nevoile și dificultățile cu care se confruntă serviciile publice deconcentrate, propunând măsuri în vederea îmbunătățirii activității. La lucrările colegiului prefectural pot fi invitate și alte persoane a căror prezență este considerată necesară.

Anexa 3 a H.G. nr. 460/2006 cuprinde Regulamentul Cadrul de funcționare a colegiului prefectural. Conform regulamentului cadru, prefectul este cel care prezidează ședințele colegiului prefectural, iar în condițiile în care acesta este indisponibil, subprefectul îl poate înlocui. Deciziile colegiului prefectural iau forma unor hotărâri, adoptate cu majoritatea simplă a participanților prezenți. Un aspect de neclaritate este indus de art. 5, conform căruia, membrii colegiului prefectural au obligația de a participa personal la ședințe, în urma convocării de către prefect.

Nu se specifică totuși care sunt cazurile temeinic motivate ce împiedică membrii titulari ai instituțiilor reprezentate în colegiu. O precizare legală ar fi important de realizat în acest sens, pentru a da colegiului prefectural importanța necesară de coordonare a politicilor publice ale Guvernului la nivel județean. Completarea ar trebui să prevadă și o serie de sancțiuni pentru cei care refuză să participe sau invocă cauze netemeinice.

Propuneri

- Adoptarea prin lege a listei instituțiilor aflate sub conducerea prefectului la nivel local sau abrogarea alin. 2 al art. 4 al Legii nr. 340/2004.
- Extinderea atribuțiilor prefectului în evaluarea conducătorilor serviciilor publice deconcentrate, rol sporit în cadrul procesului de ocupare a funcției și în sancționarea acestora.

Măsuri tehnice:

- Pregătirea și formarea profesională a personalului din instituția prefectului în sectoare de activitate corelate cu atribuțiile serviciilor publice deconcentrate.
- Realizarea de sisteme informatice integrate între instituțiile respective, pentru o comunicare operativă.
- Realizarea unui manual de proceduri de colaborare între prefect și instituția prefectului și serviciile publice deconcentrate.

III. Managementul situațiilor de urgență

Cadrul legal

După analiza celor două atribuții cheie din punct de vedere constituțional, documentul de față vizează în continuare acele atribuții importante ce sunt dezvoltate, conform Constituției, în legea organică, anume Legea nr. 340/2004. Una dintre aceste atribuții este gestionarea situațiilor de urgență, atribut major al statului.

-în concordanță cu art. 19 din Legea nr. 340/2004, republicată cu modificările și completările ulterioare, prefectul:

- asigură, împreună cu autoritățile și organele abilitate, ducerea la îndeplinire, în condițiile stabilite prin lege, a măsurilor de pregătire pentru situații de urgență;
- dispune, în calitate de președinte al Comitetului județean pentru situații de urgență, măsurile care se impun pentru prevenirea și gestionarea acestora și folosește în acest sens sumele special prevăzute în bugetul propriu cu această destinație;
- utilizează, în calitate de șef al protecției civile, 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;
- dispune măsurile corespunzătoare pentru prevenirea infracțiunilor și apărarea drepturilor și a siguranței cetățenilor, prin organele legal abilitate;

Locul și rolul prefectului este stabilit cu claritate, pe tot parcursul realizării acțiunilor legale cu privire la managementul situațiilor de urgență. Astfel, rolul său din legislația specifică acestor situații a fost corelat cu cadrul normativ ce reglementează statutul prefectului.

La art. 3 din OUG nr. 21/2004, sunt enunțate principiile managementului situațiilor de urgență. Acestea sunt:

- a) previziunea și prevenirea;
- b) prioritatea protecției și salvării vieții oamenilor;
- c) respectarea drepturilor și libertăților fundamentale ale omului;
- d) asumarea responsabilității gestionării situațiilor de urgență de către autoritățile administrației publice;
- e) cooperarea la nivel național, regional



și internațional cu organisme și organizații similare;

f) transparența activităților desfășurate pentru gestionarea situațiilor de urgență, astfel încât acestea să nu conducă la agravarea efectelor produse;

g) continuitatea și gradualitatea activităților de gestionare a situațiilor de urgență, de la nivelul autorităților administrației publice locale până la nivelul autorităților administrației publice centrale, în funcție de amploarea și de intensitatea acestora;

h) operativitatea, conlucrarea activă și subordonarea ierarhică a componentelor Sistemului Național.

Se poate observa că principiul subordonării ierarhice este unul dintre principiile de bază ale acestui sistem național. Potrivit prevederilor OUG nr. 21/2004 privind Sistemul Național de Management al Situațiilor de Urgență, la nivelul județelor și municipiului București se constituie, sub conducerea prefectilor, comitete județene pentru situații de urgență, Comitetul este constituit prin ordinul prefectului, iar prefectul are calitatea de președinte al acestuia. Din comitetul județean fac parte președintele consiliului județean, șefi de servicii deconcentrate, descentralizate și de gospodărie comunală și alți manageri ai unor instituții și societăți comerciale de interes județean care îndeplinesc funcții de sprijin în gestionarea situațiilor de urgență, precum și manageri ai agenților economici care, prin specificul activității, constituie factori de risc potențial generatori de situații de urgență.

Dacă ministrul Afacerilor Interne are un rol central în cadrul Sistemului Național de Management al Situațiilor de Urgență deoarece Comitetul Național pentru Situații de Urgență se constituie și funcționează sub conducerea nemijlocită a acestuia, iar Inspectoratul General pentru Situații de Urgență este o structură în subordinea Ministerului Afacerilor Interne, în plan județean, prefectul, care de asemenea, este coordonat, controlat și îndrumat metodologic de același minister, este responsabil de gestionarea situațiilor de urgență. Se observă o coerență la nivelul determinării tipurilor de instituții ale statului ce trebuie să îndeplinească funcții de sprijin complexe în prevenirea și gestionarea situațiilor de urgență.

Prefectul are, de asemenea, un rol formal și în activitatea comitetelor locale pentru situații de urgență, aceasta prin faptul că declararea stării de alertă pe raza unității administrativ-teritoriale se poate face numai cu acordul său. Un al treilea rol este cel prin care prefectul poate utiliza resurse publice în calitate de șef al protecției civile fondurile special alocate de la bugetul de stat și baza logistică de intervenție în situații de criză (lit I). Aici trebuie menționate și prevederile HG nr. 561/2009 pentru aprobarea Regulamentului privind procedurile, la nivelul Guvernului, pentru elaborarea, avizarea și prezentarea proiectelor de documente de politici publice, a proiectelor de acte normative, precum și a altor documente, în vederea adoptării/aprobării, act normativ ce dă dreptul prefectilor să inițieze proiecte de hotărâri, în vederea adoptării de către Guvern, pentru acordarea unor alocări financiare din Fondul de Intervenție sau Fondul de rezervă aflat la dispoziția Guvernului

În vederea înlăturării efectelor producerii unor fenomene meteorologice periculoase pe raza județelor proprii. Prefectul este cel care poate declara starea de alertă la nivel județean sau în mai multe localități ale județului și poate propune instituirea stării de urgență cu acordul ministrului afacerilor interne. Se observă rolul operațional al prefectului în toate etapele urgenței: prevenire, management operațional și măsuri ulterioare stării de alertă.

Prefectul, în situațiile de urgență, devine practic coordonatorul în teritoriu al aplicării tuturor prevederilor legale în acest domeniu specific, cu ajutorul operațional al structurilor teritoriale sau naționale, a serviciilor profesionale de urgență cum sunt acestea denumite prin lege. Astfel, prefectul are rol de liant între nivelul central și cel local, corelând activitățile și resursele autorităților administrației publice locale cu cele ale guvernului. Atribuțiile detaliate ale prefectilor sunt, conform art. 22 al OUG nr. 21/2004 privind Sistemul Național de Management pentru situații de urgență:

- a) informează Comitetul Național, prin Inspectoratul General, privind stările potențial generatoare de situații de urgență și iminența amenințării acestora;
- b) evaluează situațiile de urgență produse în unitățile administrativ-teritoriale, stabilesc măsuri și acțiuni specifice pentru gestionarea acestora și urmăresc îndeplinirea lor;
- c) declară, cu acordul ministrului Administrației și Internelor, starea de alertă la nivel județean sau în mai multe localități ale județului și propun instituirea stării de urgență;
- d) analizează și avizează planurile județene pentru asigurarea resurselor umane, materiale și financiare necesare gestionării situațiilor de urgență;
- e) informează Comitetul Național și consiliul județean asupra activității desfășurate;
- f) îndeplinesc orice alte atribuții și sarcini stabilite de Lege sau de Comitetul Național.

Cadrul legal privind situațiile de urgență în care prefectul are roluri este completat printr-o serie de alte legi, referitoare la elemente specifice ale domeniului (legea apelor, inundații, îmbunătățiri funciare) dar și legislație privind planificarea la nivelul teritoriului și a instituțiilor centrale a modului de prevenire și răspuns la fenomene periculoase:

- Legea nr. 107/1996 - Legea apelor, cu modificările și completările ulterioare;
- Legea nr. 481/2004 privind protecția civilă;
- HG nr. 2288/2004 pentru aprobarea repartizării principalelor funcții de sprijin pe care le asigură ministerele, celelalte organe centrale și organizațiile neguvernamentale privind prevenirea și gestionarea situațiilor de urgență;
- HG nr. 1489/2004 privind organizarea și funcționarea Comitetului Național pentru Situații de Urgență;
- HG nr. 1490/2004 pentru aprobarea Regulamentului de organizare și funcționare a organigramei Inspectoratului General pentru Situații de Urgență, cu modificările și completările ulterioare;

- HG nr. 1491/2004 pentru aprobarea Regulamentului-cadru privind structura organizatorică, atribuțiile, funcționarea și dotarea comitetelor și centrelor operative pentru situații de urgență;
- HG nr. 1176/2005 privind aprobarea Statutului de organizare și funcționare al Administrației Naționale „Apele Române”
- Hotărârea Guvernului nr. 846/2010 pentru aprobarea Strategiei Naționale de management al riscului la inundații pe termen mediu și lung;
- Ordonanța de Urgență nr. 82/2011 privind unele măsuri de organizare a activității de îmbunătățiri funciare. Agenția Națională de Imbunătățiri Funciare;
- Hotărârea Guvernului nr. 271/2012 privind modificarea și completarea Hotărârii Guvernului nr. 1.705/2006 pentru aprobarea inventarului centralizat al bunurilor din domeniul public al statului;
- Hotărârea Guvernului nr. 270/2012 privind aprobarea Regulamentului de organizare și funcționare a comitetelor de bazin;
- Ordinul comun al ministrului administrației și internelor și al ministrului mediului și pădurilor nr. 1422/192/2012 pentru aprobarea Regulamentului privind gestionarea situațiilor de urgență generate de inundații, fenomene meteorologice periculoase, accidente la construcții hidrotehnice și poluări accidentale pe cursurile de apă și poluări marine în zona costieră;
- Ordinul comun al ministrului administrației și internelor și al ministrului mediului și pădurilor nr. 245/3403/2012 pentru aprobarea procedurii de codificare a informațiilor, atenționărilor și avertizărilor meteorologice și hidrologice.

De asemenea, trebuie menționat că prevederile Directivei 2007/60/CE privind evaluarea și gestionarea riscurilor la inundații, au fost transpuse în Legea apelor nr. 107/1996, cu modificările și completările ulterioare, iar prin Hotărârea Guvernului nr. 846/2010 a fost aprobată Strategia Națională de management al riscului la inundații pe termen mediu și lung. Printre prevederile acestei Strategii, se numără și crearea funcției de “agent de inundații” la nivelul fiecărei unități administrativ-teritoriale. Pe baza acestora a fost aprobat, prin Ordinul Comun al ministrului mediului și pădurilor și ministrului administrației și internelor nr. 1422/192/2012,

Regulamentul privind gestionarea situațiilor de urgență generate de inundații, fenomene meteorologice periculoase, accidente la construcțiile hidrotehnice, poluări accidentale pe cursuri de apă și poluări marine în zona costieră, iar prin Hotărârea Guvernului nr. 270/2012 a fost aprobat Regulamentul de organizare și funcționare a comitetelor de bazin. Pentru o mai bună înțelegere a semnificației pragurilor critice pentru fenomene hidrometeorologice periculoase, prin Ordinul Comun al ministrului mediului și pădurilor și ministrului administrației și internelor nr. 245/3403/2012 a fost aprobată Procedura de codificare a informărilor, atenționărilor și avertizărilor meteorologice și hidrologice.

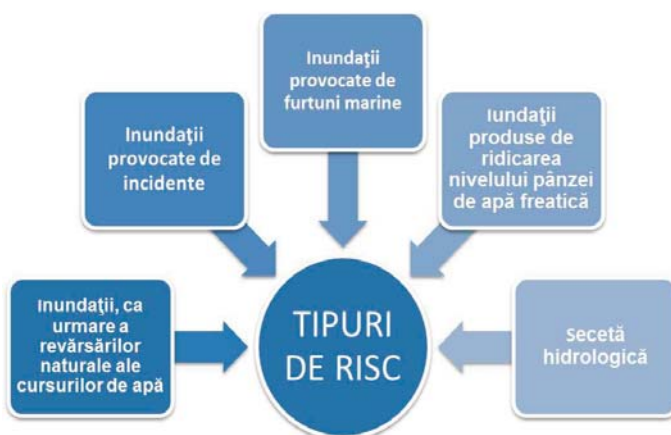
Sunt de menționat și prevederile Ordonanței de urgență a Guvernului nr .82/2011 privind unele măsuri de organizare a activității de îmbunătățiri funciare, cu modificările și completările ulterioare, în baza cărora lucrările cu rol de apărare împotriva inundațiilor (diguri și baraje), din administrarea Agenției Naționale de Îmbunătățiri Funciare, au trecut în administrarea Administrației Naționale „Apele Române”.

Având în vedere că inundațiile și seceta sunt unele dintre riscurile cele mai des întâlnite pe teritoriul țării noastre, se impune menționarea faptului că elaborarea de instrumente ce sprijină actorii instituționali implicați în gestionarea situațiilor de urgență este o necesitate. Astfel prefectul, alături de primar, beneficiază de un sprijin real în aplicarea măsurilor ce se impun în caz de perturbare a situației de normalitate din cadrul comunităților locale prin Ordinul Comun al ministrului mediului și gospodăririi apelor și ministrului administrației și internelor nr. 1240/2005/1.178/2006. Manualul este un instrument util care se adresează prefectilor în calitate de “președinți ai comitetelor județene pentru situații de urgență” și care oferă ghidaj metodologic în ceea ce privește gestiunea acestor situații. În urma schimbărilor legislative din domeniu (prevederile Directivei 2007/60/CE evaluarea și gestionarea riscurilor la inundații, au fost transpuse în Legea apelor nr. 107/1996 cu modificările și completările din anul 2010, iar prin Hotărârea Guvernului nr. 846/2010 a fost aprobată Strategia Națională de Management al Riscului la Inundații pe termen mediu și lung) acest manual/instrument este în curs de modificare și completare, având în subsidiar realizarea unei importante componente de instruire în vederea unei cât mai facile utilizări.

Conform Manualului prefectului pentru managementul situațiilor de urgență în caz de inundații și secetă hidrologică, prefectul trebuie să adopte măsuri în funcție de tipurile de risc generatoare de situații de urgență și în funcție de subiectele expuse direct sau indirect tipurilor de risc, după cum urmează:

Tipuri de risc generatoare de situații de urgență:

a) inundații, ca urmare a revărsărilor naturale ale cursurilor de apă cauzate de creșterea debitelor provenite din precipitații și/sau din topirea bruscă a stratului de zăpadă sau a blocajelor cauzate de dimensiunile insuficiente ale secțiunilor de scurgere ale podurilor și podețelor, blocajelor produse de ghețuri sau de plutitori (deșeuri și material lemnos), alunecări de teren, aluviuni și avalanșe de zăpadă, precum și inundații prin scurgeri de pe versanți;



- b) inundații provocate de incidente, accidente sau avarii la construcțiile hidrotehnice;
- c) inundații provocate de furtuni marine;
- d) inundații produse de ridicarea nivelului pânzei de apă freatică;
- e) secetă hidrologică (deficit de apă la sursă din cauza unei secete prelungite);

Sunt expuse direct sau indirect acestor tipuri de risc:

- a) viața oamenilor și bunurile acestora, precum și viața animalelor;
- b) obiectivele sociale, culturale, administrative și de patrimoniu;
- c) capacitățile productive (societăți comerciale, platforme industriale, centrale electrice, ferme agro-zootehnice, amenajări piscicole, porturi și altele);
- d) barajele și alte lucrări hidrotehnice care reprezintă surse de risc în aval, în cazul producerii de accidente;
- e) căile de comunicații rutiere, feroviare și navale, rețelele de alimentare cu energie electrică, gaze, sursele și sistemele de alimentare cu apă și canalizare, stațiile de tratare și de epurare, rețelele de telecomunicații și altele;
- f) mediul natural (ecosisteme acvatice și terestre, păduri, terenuri agricole, intravilanul localităților și altele).

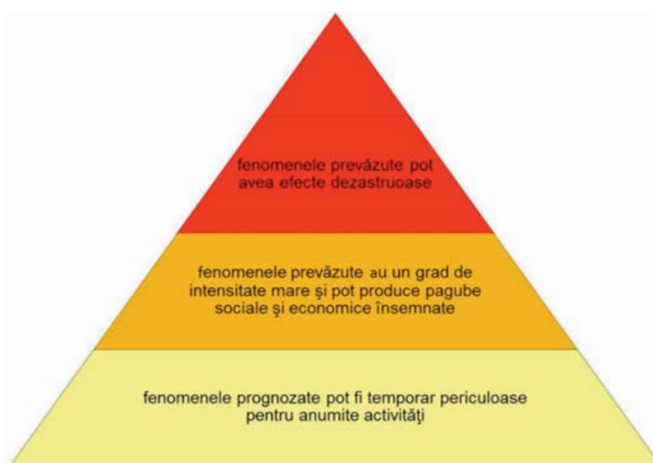
Managementul situațiilor de urgență se realizează prin:

- a) măsuri de prevenire și de pregătire pentru intervenții;
- b) măsuri operative urgente de intervenție după declanșarea fenomenelor periculoase cu urmări grave;
- c) măsuri de intervenție ulterioară pentru recuperare și reabilitare.

Starea de apărare generată de inundații se declanșează în momentul în care se constată apariția fenomenului periculos (depășirea pragurilor critice) sau când, probabilitatea de apariție este stabilită prin prognoză.

Acestor praguri le sunt atribuite coduri de culori după cum urmează:

- a) CODUL GALBEN, în cazul în care fenomenele prognozate pot fi temporar periculoase pentru anumite activități;
- b) CODUL PORTOCALIU, în cazul în care fenomenele hidrologice prevăzute a fi periculoase au un grad de intensitate mare și pot produce pagube sociale și economice însemnate;
- c) CODUL ROȘU, în cazul în care fenomenele hidrologice prevăzute a fi periculoase pot avea efecte dezastruoase,



cu amenințare potențială asupra vieții și bunurilor.

În cazul deficitului de apă la sursă, cauzat de secetă prelungită – secetă hidrologică, sunt stabilite următoarele praguri:

a) FAZA NORMALĂ – când debitul sursei este mai mare sau la limită egal cu debitul de atenție, dar poate asigura cerințele de apă ale folosințelor;

b) FAZA DE ATENȚIE/AVERTIZARE – când debitul sursei este în scădere, dar poate satisface debitul minim necesar folosințelor;

c) FAZA DE RESTICȚII – când debitul sursei este mai mic decât debitul minim necesar folosințelor.



Probleme sesizate în aplicarea dispozițiilor legale

Parcurgând responsabilitățile de mai sus, putem observa că acțiunile prefectului sunt esențiale pentru rezolvarea situațiilor de urgență. Majoritatea reponsabilităților presupune implicarea unor resurse de asigurarea cărora prefectul nu este responsabil, cu excepția situațiilor în care acesta poate solicita alocarea unor sume din Fondul de Intervenție sau Fondul de rezervă aflat la dispoziția Guvernului. În vederea realizării atribuției privind solicitările adresate Guvernului pentru alocarea unor resurse bugetare pentru rezolvarea unor situații de urgență, trebuie menționat faptul că aceste resurse sunt extrem de limitate, pentru aceasta exemplificând faptul că, în ultimii doi ani, potrivit legilor de aprobare a Bugetului Național, Fondul de Intervenție a fost capitalizat la nivelul de 7.000.000 de lei, sumă mai mult decât insuficientă pentru înlăturarea efectelor producerii situațiilor de urgență. Totuși, dorim să menționăm aici posibilitatea ca Fondul de Intervenție să poată fi suplimentat cu sume de la Fondul de rezervă aflat la dispoziția Guvernului. În celelalte cazuri, acțiunea este concertată și implică atât servicii profesionale de urgență, cât și autorități locale. Ar fi indicat să se creeze o hartă procesuală cu responsabilități exacte pentru fiecare instituție implicată, astfel încât prefectul să poată îndeplini responsabilitățile enumerate în toate fazele de intervenție (dispune, efectuează, asigură..). Dacă implică bugetul propriu al prefectului, atunci ar trebui prevăzute sumele de care aceasta dispune pentru realizarea măsurilor (instruire, pregătirea planurilor și realizarea strategiilor de risc)

Prevederile Legii nr. 340/2004 prevăd la art. 19 (g) rolul prefectului, pentru că: “dispune, în calitate de președinte al Comitetului județean pentru situații de urgență, măsurile care se impun pentru prevenirea și gestionarea acestora și folosește în acest sens sumele special prevăzute în bugetul propriu cu această destinație”. Una dintre problemele ce apar în ceea ce privește îndeplinirea atribuției legale depinde foarte mult de aspectele financiare și de resurse. Cu resurse limitate, coordonarea pe care prefectul o poate realiza este limitată în prezent la prezidarea ședințelor comitetului pentru situații de urgență și realizarea planurilor și hărților de risc. În practică, resursele financiare și tehnice pentru managementul operațiunilor sunt de obicei furnizate de autoritățile administrației publice locale, cei care sunt direct afectați de situațiile de urgență. Prefectul ar trebui să dispună de un buget sau să poată atrage resurse pentru activități de pregătire și instruire a personalului și participanților instituției proprii în comitet, dar și personal pregătit în acest domeniu.

Prefectul poate, la rândul său, să fie amendat contravențional dacă nu își îndeplinește atribuțiile legale. În OUG nr. 21/2004, art. 36, se prevăd contravențiile aplicate pentru nerealizarea comitetelor pentru situații de urgență și a planificării pentru situații de urgență. Amenziile, de la 1.000 la 5.000 de lei, sunt aplicate de către personalul Inspectoratului General pentru Situații de Urgență și al serviciilor publice comunitare profesionale și se aplică prefectului sau primarului. Având în vedere faptul că prefectul conduce serviciile publice deconcentrate pe raza unui județ - și implicit și inspectoratele pentru situații de urgență județene - este totuși puțin probabil ca aceste instituții subordonate sau instituțiile din Sistem să poată aplica prefectului acest tip de sancțiuni.

Propuneri

- Îmbunătățirea componentei de instruire în domeniul situațiilor de urgență, inclusiv privind aspectele ce țin de implementarea manualului prefectului pentru managementul situațiilor de urgență în caz de inundații și secetă hidrologică;
- Realizarea de manuale ale prefectului pentru fiecare situație generatoare de risc pe logica manualului prefectului pentru managementul situațiilor de urgență în caz de inundații și secetă hidrologică;
- Analizarea posibilității constituirii unui buget anual aflat direct la dispoziția prefectului destinat gestionării situațiilor de urgență, ce se poate constitui inclusiv prin vărsarea unor sume de bani de la bugetele unităților administrativ-teritoriale.

IV. Asigurarea respectării legalității și a ordinii publice la nivelul județului

Cadrul legal

Legea nr. 340/2004 privind prefectul și instituția prefectului, la art. 19 enunță o atribuție cheie a prefectului ca reprezentant al Guvernului: “asigură, la nivelul județului sau, după caz, al municipiului București, aplicarea și respectarea Constituției, a legilor, a ordonanțelor și a hotărârilor Guvernului, a celorlalte acte normative, precum și a Ordinii publice” .

Conform competențelor sale legale, prefectul poate realiza o serie de controale la sediul autorităților locale, controale ce pot viza aplicarea Legii nr. 215/2001 sau a altor acte normative.

Probleme sesizate în aplicarea dispozițiilor legale

Aplicarea acestui control este neunitară, existând județe unde controlul a fost realizat anual, iar alte județe unde acesta nu a fost manifestat deloc în anumiți ani. Aplicarea diferită poate conduce la concluzia conform căreia prefectii au competențe profesionale diferite dar și la lipsa unor precizări clare cu privire la monitorizarea aplicării legislației la nivel autorităților administrației publice locale.

O constatare importantă se referă din nou la existența unor profesioniști în drept la nivelul instituției prefectului, care ar fi oportună atât privitor la întărirea managementului, cât și în condițiile păstrării complete sau parțiale ale competențelor privind controlul de legalitate.

Existența specialiștilor juriști este importantă mai ales în condițiile în care funcția de secretar general al prefecturii a fost transformată în funcție de subprefect, generând anumite probleme de capacitate tehnică la nivelul instituției prefectului. De lege ferenda, ar fi utilă reînființarea secretarului general, pentru asigurarea capacității de gestiune, mai ales în condițiile aplicării principiului mobilității.

Propuneri de lege ferenda:

- Reînființarea funcției de secretar general, pentru asigurarea capacității de gestiune, mai ales în condițiile aplicării principiului mobilității;
- Gruparea într-un singur act normativ a obiectului material al tuturor controalelor pe care prefectul le poate realiza la nivelul autorităților administrației publice locale (de exemplu, respectarea cerințelor privind utilizarea limbii materne, utilizarea însemnelor naționale etc.).

V. Atribuții cuprinse în legislația privind reconstituirea dreptului de proprietate

Cadrul legal

Prefectul are atribuții în domeniul reconstituirii dreptului de proprietate la nivel local, reflectate prin: constituirea prin ordin a comisiilor locale și comisiei județene pentru stabilirea dreptului de proprietate privată asupra terenurilor, asigurarea președinției și, cu ajutorul subprefectului, a secretariatului tehnic al comisiei județene, comisie ce atribuie titluri de proprietate.

O altă atribuție prevăzută legal pentru prefect este conținută la art. 49 alin. (3), referitor la dreptul prefectului, care, prin ordin, poate atribui terenuri în proprietate pentru anumite categorii și în anumite condiții prevăzute de lege (terenuri cu exces de teren și deficit de forță de muncă etc.), dar și atestă prin ordin pierderea dreptului de proprietar dacă anumite prevederi legale nu au fost respectate.

În materie de restituire a imobilelor, prefectul are, de asemenea, atribuții prin exercitarea controlului de legalitate asupra dispozițiilor emise de primari în privința restituirii imobilelor conform Legii nr. 10/2001 privind regimul juridic al unor imobile preluate abuziv în perioada 6 martie 1945 - 22 decembrie 1989.

Alte prevederi legale care impun atribuții în sarcina prefectului sunt prezentate pe larg în Anexa acestui studiu. Menționăm între acestea:

- Legea nr. 1/2000 pentru reconstituirea dreptului de proprietate asupra terenurilor agricole și celor forestiere, solicitate potrivit prevederilor Legii fondului funciar nr. 18/1991 și ale Legii nr. 169/1997, cu modificările și completările ulterioare;
- Legea nr. 10/2001 privind regimul juridic al unor imobile preluate în mod abuziv în perioada 6 martie 1945 - 22 decembrie 1989, republicată în 2005(2), cu modificările și completările ulterioare;
- Legea nr. 247/2005 privind reforma în domeniile proprietății și justiției, precum și unele măsuri adiacente, cu modificările și completările ulterioare
- Legea nr. 290/2003 privind acordarea de despăgubiri sau compensații cetățenilor români pentru bunurile proprietate a acestora, sechestrate, reținute sau rămase în Basarabia, Bucovina de Nord și Ținutul Herța, ca urmare a stării de război și a aplicării Tratatului de Pace între România și Puterile Aliate și Asociate, semnat la Paris la 10 februarie 1947, cu modificările și completările ulterioare
- Legea nr. 9/1998 privind acordarea unor compensații acordate cetățenilor români pentru bunurile trecute în proprietatea statului bulgar în urma semnării tratatului între România și Bulgaria;
- Legea nr. 213/1998 privind proprietatea publică, unde prefectul se ocupă de urmărirea și evidențierea mișcării bunurilor din domeniul public și privat al UAT;
- O.U.G. nr. 94/2000 privind retrocedarea unor bunuri imobile care au aparținut cultelor religioase din România, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

VI. Apostila

Cadrul legal

Apostilarea actelor oficiale administrative de către instituția prefectului se realizează începând cu data de 1 noiembrie 2004 potrivit competențelor stabilite la art. 2 din O.G. nr. 66/1999 pentru aderarea României la Convenția cu privire la suprimarea cerinței supralegalizării actelor oficiale străine, adoptată la Haga la 5 octombrie 1961, aprobată prin Legea nr. 52/2000, cu modificările ulterioare, și în limitele prevăzute de Convenția de la Haga.



Anterior aderării, pentru recunoașterea în străinătate a actelor românești, era nevoie de o procedură complicată, legalizarea actelor făcându-se doar prin consulatele țărilor pentru care se dorea recunoașterea, cu viza în prealabil din partea Ministerului Afacerilor Externe și Ministerului Justiției. Apostila atestă veracitatea semnăturii, calitatea în care a acționat semnatarul actului sau, după caz, identitatea sigiliului sau a ștampilei de pe actul supus apostilării.

Probleme sesizate în aplicarea dispozițiilor legale

- relaționarea mai rapidă cu alte instituții implicate în procesul de apostilare (ministere, autorități)

VII. Eliberarea pașapoartelor, eliberarea permiselor de conducere și înmatricularea vehiculelor

Cadrul legal

Serviciul Public Comunitar pentru Eliberarea și Evidența Pașapoartelor simple este organizat în cadrul aparatului propriu al instituției prefectului în temeiul H.G. nr. 1693/2004 privind modul de organizare și funcționare a serviciilor publice comunitare pentru eliberarea și evidența pașapoartelor simple, desfășurându-și activitatea în conformitate cu prevederile Legii nr. 248/2005 privind regimul liberei circulații a cetățenilor români în străinătate, cu modificările și completările ulterioare și H.G. nr. 94/2006 pentru aprobarea Normelor metodologice de aplicare a Legii nr. 248/2005 privind regimul liberei circulații a cetățenilor români în străinătate.



----Serviciul Public Comunitar Regim Permise de Conducere și Înmatriculare a Vehiculelor este organizat în cadrul aparatului propriu al instituției prefectului în temeiul H.G. nr.

1767/2004 privind modul de organizare și funcționare a serviciilor publice comunitare regim permise de conducere și înmatriculare a vehiculelor, cu modificările și completările ulterioare.

Rolul prefectului în gestionarea celor două servicii amintite mai sus vizează gestiunea operațională a acestora, incluzând raportarea activității serviciilor în rapoartele anuale de activitate ale prefectului. Conform art. 5 din HG nr. 460/2006, instituția prefectului prin serviciile publice comunitare deține rol de organizare, emitere, soluționare contestații, actualizare baze de date, colaborare cu serviciile de evidența persoanelor din subordinea consiliilor locale, în ceea ce privește: activitatea de eliberare și evidență a pașapoartelor simple și cu privire la regimul permiselor de conducere, al certificatelor de înmatriculare a autovehiculelor și al plăcilor cu numere de înmatriculare.

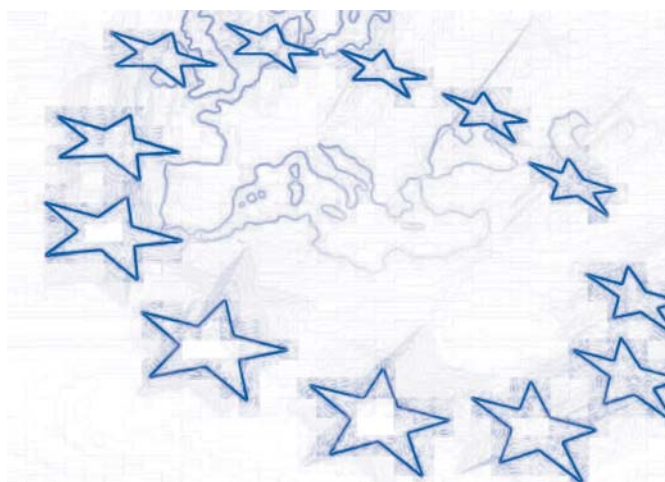
Probleme sesizate în aplicarea dispozițiilor legale

Deși cele două servicii fac parte din structura instituțională a instituției prefectului, anumite aspecte generează în practică probleme. Ordonanța Guvernului nr. 83/2001 privind înființarea, organizarea și funcționarea serviciilor publice comunitare pentru eliberarea și evidența pașapoartelor prevede la art. 1 că aceste servicii se organizează, la nivelul prefecturilor județene și a municipiului București, în timp ce la art. 7 se precizează că - Modul de organizare și funcționare a serviciilor publice comunitare, structura organizatorică și numărul de personal se stabilesc prin Hotărâre a Guvernului, la propunerea Ministerului Administrației Publice (în prezent Ministerul Afacerilor Interne). Prefectul aprobă anual, conform articolului 7 din Ordonanța nr. 83/2001, numărul de posturi și statul de funcții, în limita numărului maxim de posturi stabilit anual pentru instituția prefectului de către Ministerul Administrației și Internelor (Ministerul Afacerilor Interne). Prefecții au, astfel, obligația legală de a își organiza anual resursele pentru a putea acoperi toate sectoarele de activitate de care sunt responsabili. Ca ordonator terțiar de credite, bugetul acestuia este aprobat de către structurile ierarhic superioare din cadrul ministerului afacerilor interne.

VIII. Implementarea Programului de Guvernare, a măsurilor privind integrare europeană. Transparența și relația cu cetățeanul

Cadrul legal

Un rol important al prefectului este, conform Legii nr. 340/2004, realizarea planului de măsuri pentru integrare europeană și realizarea și respectarea legislației naționale. Conform HG nr. 460/2006, subprefectul are atribuția transpunerii la nivel local al prevederilor Programului de Guvernare sau legislației comunitare transpusă în legislație națională.



Litera b) a articolului 19 din legea nr. 340/2004 ce vizează transpunerea programului de guvernare, ar trebui corelată cu litera d) referitoare la colaborarea dintre prefect și autoritățile administrației publice locale pentru determinarea priorităților de dezvoltare teritorială.

Probleme sesizate în aplicarea dispozițiilor legale

În practică, relația cu autoritățile locale în sensul identificării priorităților de dezvoltare, pentru a nu fi doar o atribuție formală prevăzută în legislație, ar fi necesar să pornească din inițiativa ambelor organe, fie prin realizarea unor proiecte în parteneriat, fie prin realizarea unor studii și analize care să poată fi puse la dispoziția părților implicate în cadrul proceselor de decizie și planificare strategică.

Conform lit. j), prefectul este responsabil de realizarea planului de măsuri pentru integrarea europeană, atribuție care are un grad ridicat de generalitate, nefiind detaliate domeniile majore cel puțin. Deși enunțul este corect în sine, planul de măsuri ar trebui să se refere la acele obligații generate de legislația europeană pe care România trebuie încă să le preia în legislație sau să le respecte ca obligații asumate în momentul integrării de jure.

Astfel, gama de măsuri ar putea cuprinde monitorizarea respectării obligațiilor din domeniul protecției mediului (închiderea depozitelor de deșeuri neconforme, realizarea accesului la

apă și canalizare), a obligațiilor referitoare la transpunerea Directivei Serviciilor etc. Toate acestea, clarificate corespunzător, pot constitui și baza discuției privind prioritățile comune cu autoritățile administrației publice.

Conform studiului de percepție realizat în cadrul acestui proiect, constatăm o slabă cunoaștere a atribuțiilor prefectului la nivelul populației. Adesea cetățenii se adresează în mod greșit instituției prefectului, înregistrându-se un procent de 48% dintre opinii ce susțin această concluzie. Un motiv pentru astfel de situații poate fi reprezentat de folosirea insuficientă a platformelor online de publicare a informațiilor de interes public sau a informațiilor postate la avizierul instituției. Aceste elemente sunt generate de lipsa capacității reale a prefectului de a-și îmbunătăți gestiunea aparatului propriu, în lipsa fondurilor, limitat fiind de atribuțiile sale concrete.

Publicarea informațiilor publice privind exercițiul financiar pe platforma online a instituțiilor prefectului ține de obligația de informare a cetățenilor referitoare la informații de interes public. Conform opiniilor declarate ale funcționarilor publici din instituțiile prefectului participante la studiu, publicarea exercițiilor financiare nu reprezintă o prioritate (47,5% apreciază că se publică des și foarte des). Informația face referire la toate instituțiile publice locale, nu doar la cea a instituției prefectului. În plus, această informație este relevantă pentru felul în care se asumă responsabilitatea cheltuielilor publice și cum aceasta poate deveni un instrument de lucru anual pentru eficientizarea atribuțiilor specifice autorităților publice locale.

Aplicarea legislației electorale și coordonarea logistică a organizării și desfășurării alegerilor reprezintă, de asemenea, o atribuție care, în practică, suferă din lipsă de fonduri și alte resurse. Funcționarii din cadrul instituțiilor prefectului consideră în proporție covârșitoare (76,5% asociat cu 153 de persoane), că atribuțiile prefectului și instituției prefectului ar trebui să cuprindă și campanii de informare a cetățeanului despre desfășurarea proceselor electorale locale și naționale.

IX. Constatarea de contravenții și aplicarea de sancțiuni

Cadrul legal

În calitate de reprezentant al Guvernului la nivel local, prefectul are prin legislație o serie de atribuții în ceea ce privește constatarea și aplicarea unor contravenții.

În relația cu autoritățile administrației publice locale, dar și cu persoane fizice sau juridice, prefectul urmărește și respectarea HG nr. 1157/2001 pentru aprobarea normelor privind

arborarea drapelului României, intonarea imnului național și folosirea sigiliilor cu stema României și HG nr. 1206/2001 privind dreptul cetățenilor aparținând unei minorități naționale de a folosi limba maternă în administrația publică locală.

Constatarea contravențiilor și aplicarea sancțiunilor în această materie se referă la:

- arborarea drapelului României de altă formă, cu alte dimensiuni, alte modele și cu altă intensitate a culorilor decât cele stabilite potrivit legii;
- nearborarea drapelului României de către autoritățile și instituțiile publice;
- arborarea drapelului la sediul primăriilor, consiliilor județene și al prefecturilor în alte condiții decât cele prevăzute;
- refuzul primarului de a purta eșarfa sau purtarea unei eșarfe având alt model, alte dimensiuni sau alte culori decât cele ale drapelului României;
- arborarea drapelului României în stare necorespunzătoare;
- nearborarea drapelului României pe perioada desfășurării anumitor evenimente;
- arborarea drapelului sau a fanionului altui stat, cu alte dimensiuni decât cele ale drapelului României și cu alte ocazii sau în alte condiții decât cele prevăzute;
- intonarea imnului național cu alt text și cu altă partitură decât cele stabilite de lege;
- folosirea sigiliului cu stema României în alte scopuri și de alte persoane decât cele stabilite;
- confecționarea sigiliilor cu alte însemne.

În aceste cazuri, conform art. 14. (3), constatarea contravenției și aplicarea amenzii se fac de către persoane împuternicite de ministrul administrației publice, de către prefect sau de împuterniciții acestuia și se aplică conducătorului autorității sau instituției publice, primarului, președintelui consiliului județean, precum și persoanei fizice sau juridice vinovate de săvârșirea contravenției. Amenzile care pot fi aplicate de către prefect sau reprezentanții acestuia, variază în intervalul 50 și 5000 lei.

Conform OG nr. 2/2001 privind regimul contravențiilor, la art. 4 (3), o funcție a prefectului este de a oferi un aviz de legalitate pentru acele hotărâri ale autorităților administrației publice locale care vizează stabilirea unor contravenții pe raza propriilor unități administrativ-teritoriale. Astfel, prefectul are rolul de a urmări evitarea oricăror abuzuri de reglementare ce pot fi generate din neștiință sau rea intenție. Tot în OG nr. 2/2001, prefectul este recunoscut la art. 15 (2) ca agent constatator alături de alte organe ale Guvernului la nivel local.

Conform art. 124 din Legea nr. 215/2001 a administrației publice locale republicată, constatarea contravențiilor și aplicarea amenzilor se face de către prefect, cu sume cuprinse între 500 și 1.000 lei pentru următoarele încălcări ale legii:

- nepunerea în aplicare, cu rea-credință, a hotărârilor consiliului local de către primar;
- nepunerea în aplicare, cu rea-credință, a hotărârilor consiliului județean de către președintele consiliului județean;
- neprezentarea în termenul prevăzut de Legea finanțelor publice locale a proiectului bugetului unității administrativ-teritoriale de către primar, respectiv președintele consiliului județean, din culpa lor;
- neprezentarea de către primar sau președintele consiliului județean a rapoartelor prevăzute de lege, din culpa lor;
- neluarea măsurilor necesare, stabilite de lege, de către primar sau președintele consiliului județean, în calitatea acestora de reprezentanți ai statului în unitățile administrativ-teritoriale.
- netransmiterea în termenul prevăzut la art. 117 1 alin. (1) către camera notarilor publici a sesizării pentru deschiderea procedurii succesorale.

Actele prefectului

Cadrul legal

Pentru îndeplinirea atribuțiilor ce îi revin, prefectul emite ordine cu caracter normativ sau individual, conform art. 26 alin. 1 din Legea nr. 340/2004, cu modificările și completările ulterioare. Actele cu caracter normativ se comunică de îndată Ministerului Afacerilor Interne, minister care poate propune Guvernului anularea ordinelor emise de prefect în condițiile în care le consideră ilegale. Ordinele cu caracter normativ emise de prefect se publică, potrivit legii. Este important de reținut că ordinul prefectului, care conține dispoziții normative, devine executoriu numai după ce a fost adus la cunoștința publică, iar ordinul prefectului care conține dispoziții cu caracter individual, devine executoriu doar de la data comunicării persoanei interesate. În schimb, ordinele emise de prefect în calitate de președinte al Comitetului județean pentru situații de urgență produc efecte juridice de la data aducerii lor la cunoștință și sunt executorii.

Ordinele prin care se stabilesc măsuri cu caracter tehnic sau de specialitate sunt emise după consultarea conducătorului serviciilor publice deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte organe ale administrației publice centrale din subordinea Guvernului, organizate la nivelul unităților administrativ-teritoriale. Deși actul normativ nu prevede vreo sancțiune pentru neconsultarea organelor sau serviciilor de specialitate și contrasemnarea ordinelor, se poate considera nerespectare a condițiilor legii la emiterea ordinelor și poate atrage, implicit, nulitatea acestora.

Prefecții sunt obligați să comunice ordinele cu caracter tehnic sau de specialitate

conducătorului instituției ierarhic superioare serviciului public deconcentrat. Ministerele și celelalte organe ale administrației publice centrale pot propune Guvernului măsuri de anulare a ordinelor emise de prefect, dacă le consideră nelegale. Prefectul poate propune ministerelor și celorlalte organe ale administrației publice centrale măsuri pentru îmbunătățirea activității serviciilor publice deconcentrate, organizate la nivelul unităților administrativ-teritoriale.

Pentru eficientizarea și corelarea activităților, ministerele și celelalte organe ale administrației publice centrale au obligația de a comunica prefectilor actele cu caracter normativ emise în domeniul de activitate al serviciilor publice deconcentrate.

Instituția Prefectului

Cadru legal

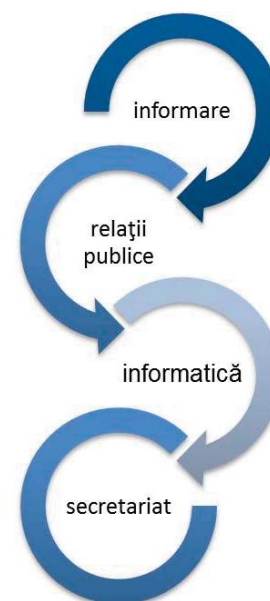
Instituția prefectului este, conform Legii nr. 340/2004 privind prefectul și instituția prefectului, instituție publică cu personalitate juridică, cu patrimoniu și buget propriu. Informații cu privire la instituția prefectului sunt cuprinse în Hotărârea nr. 460/2006 pentru aplicarea unor prevederi ale Legii nr. 340/2004. Personalul din cadrul instituției prefectului este format din funcționari publici, funcționari publici cu statut special și personal contractual. Articolul 5 prevede că numărul maxim de posturi și structura acestora este aprobat anual prin ordin al ministrului afacerilor interne, urmând ca prefectul să organizeze personalul la nivel intern așa cum consideră că este mai eficient din punct de vedere managerial, dar conform Anexei 1 din HG nr. 460/2006 privind structura-cadru de organizare a instituției prefectului. Structurile de specialitate ale instituției prefectului se pot organiza, în condițiile legii, prin ordin al prefectului, la nivel de direcții, servicii și birouri, după caz, în funcție de specificul fiecărei activități.



Trebuie remarcat aici că, în raportul de evaluare a activității desfășurate de Ministerul Administrației și Internelor din anul 2010, se raportează o reducere a numărului personalului din cadrul instituțiilor prefectului, de la 2.465 la 1.781 de posturi, ceea ce înseamnă o scădere cu 27,8%. Chiar dacă aceste reduceri au fost realizate din considerente financiare pentru micșorarea cheltuielilor publice, o astfel de măsură a creat cu siguranță probleme de capacitate instituțională.

Structura de desfășurare a activităților în cadrul instituțiilor prefectului, potrivit HG nr. 460/2006, după cum urmează:

- afacerile europene
- relațiile internaționale
- strategiile și programele guvernamentale
- dezvoltarea economică
- controlul legalității
- contenciosul administrativ
- aplicarea actelor cu caracter reparatoriu
- aplicarea apostilei
- procesul electoral
- relația cu autoritățile locale
- serviciile publice deconcentrate
- serviciile comunitare de utilități publice
- situațiile de urgență
- ordinea publică
- operațiunile financiar contabile
- achizițiile publice
- operațiunile administrative
- resursele umane



Serviciul public comunitar pentru eliberarea și evidența pașapoartelor

Serviciul public comunitar regim permise de conducere și înmatriculare a vehiculelor

- informare
- relații publice
- secretariat
- informatică

Potrivit dispozițiilor art. 6 din secțiunea I a HG nr. 460/2006, activitățile structurilor de specialitate ale instituției prefectului prezentate mai sus, sunt grupate, în principal, pe 6 mari categorii de atribuții, astfel:

- cu privire la aplicarea și respectarea Constituției, a legilor și a celorlalte acte normative;
- cu privire la verificarea legalității actelor administrative adoptate sau emise de autoritățile administrației publice locale și contenciosul administrativ;
- cu privire la realizarea politicilor naționale, a celor de integrare europeană și a planului de măsuri pentru integrare europeană și intensificare a relațiilor externe;
- cu privire la buna organizare și desfășurare a activității pentru situații de urgență, precum și la pregătirea și ducerea la îndeplinire a măsurilor de apărare care nu au caracter militar;

- cu privire la activitatea de eliberare și de evidență a pașapoartelor simple;
- cu privire la regimul permiselor de conducere, al certificatelor de înmatriculare a autovehiculelor și al plăcilor cu numere de înmatriculare.

Trebuie să precizăm că prefectul poate stabili prin ordin și alte atribuții pentru structurile de specialitate ale instituției prefectului, în vederea îndeplinirii în cele mai bune condiții a atribuțiilor care i-au fost conferite prin reglementările legale.

Potrivit prevederilor art. 30 din Legea nr. 340/2004, republicată, cu modificările și completările ulterioare, în cadrul instituției prefectului se organizează și funcționează, cancelaria prefectului. Cancelaria prefectului este un compartiment organizatoric distinct, care cuprinde următoarele funcții: directorul cancelariei, consilier, consultant și secretarul cancelariei. Numărul maxim de posturi din cancelaria prefectului este de 4. Personalul din cadrul cancelariei prefectului este numit sau eliberat din funcție de către prefect. Acest personal își desfășoară activitatea în baza unui contract individual de muncă încheiat, în condițiile legii, pe durata exercitării funcției publice de către înaltul funcționar public.

Cancelaria Prefectului cuprinde posturi de personal contractual, legiuitorul considerând că o anumită flexibilitate a acestei echipe este de dorit, această categorie de personal putând fi numit de prefect în baza încrederii personale.

Probleme sesizate în aplicarea dispozițiilor legale

Interpretând prevederile legale putem considera că managementul se exercită pe două paliere, primul palier referitor la sistem, realizat prin prefect și subprefecți și palierul operațional realizat de funcționarii publici de conducere. Așadar, funcționalitatea este asigurată de funcționari publici de conducere și execuție, funcționari publici cu statut special (în zona serviciilor publice comunitare) și personal contractual. Numirea, încadrarea, modificarea și încetarea raporturilor de muncă se realizează în condițiile legii prin ordin al prefectului, doar înalții funcționari publici (subprefecții) fiind exceptați în acest sens.

O problemă ce trebuie analizată în acest context legal privește locul și rolul subprefectului. Acesta are rolul de a exercita în numele prefectului conducerea serviciilor publice și asigură conducerea operativă a instituției prefectului. Întorcându-ne la Legea nr. 188/1999, aceasta a prevăzut ca de la 1 ianuarie 2006, funcția de secretar general al prefecturii să se transforme în funcție de subprefect. Subprefectul, în virtutea statutului său de înalt funcționar public, este supus principiului mobilității. Apare din discuția anterioară o problemă de capacitate instituțională și managerială efectivă la nivelul

instituțiilor prefectului, cauzată de fluiditatea personalului și absența unei funcții publice stabile care să poată susține și în perioade de schimbare a managementului superior continuitatea activității instituției prefectului. Se poate propune în acest sens transformarea unui post de subprefect în post de secretar general al prefecturii.

Prefectul are anual obligația de a respecta schema și numărul personalului, așa cum este acesta aprobat de Ministerul Afacerilor Interne. Apare aici o problemă referitoare la două aspecte cheie ale activității. În primul rând, pentru a susține activitatea juridică ca principală activitate a instituției, este nevoie de consilieri juridici care să își îmbunătățească anual cunoștințele și aptitudinile profesionale; nu trebuie uitată atribuția prefectului de a reprezenta Guvernul în instanță pe anumite litigii; cele două aspecte coroborate reflectă necesitatea unui număr suficient de consilieri juridici care să își actualizeze anual cunoștințele.

Al doilea aspect se referă la organizarea serviciilor comunitare astfel încât acestea să ofere servicii publice de calitate, mai ales datorită importanței domeniului. Nevoile acestor servicii trebuie fundamentate și cunoscute foarte bine de către prefect care ar trebui să fundamenteze și să transmită propunerea de buget ministrului afacerilor interne.

Conform Legii nr. 340/2004, se observă că prefectul este ordonator terțiar de credite, dar instituția prefectului are posibilitatea completării bugetului propriu prin atragerea de finanțări europene sau internaționale. Trebuie să precizăm că, în mod real, această posibilitatea nu a avut o bază materială până la modificarea Programului Operațional Creșterea Capacității Administrative și enunțarea fermă a eligibilității instituției prefectului. Ulterior, au putut fi atrase finanțări, dar autonomia prefectului și a instituției sale în a derula proiecte este limitată și de faptul că ordonatorul principal de credite (ministerul afacerilor interne) trebuie să asigure în buget sumele necesare cofinanțării.

Ar trebui analizată posibilitatea ca sursele financiare să se diversifice prin suplimentarea bugetului instituției cu o cotă parte a sumelor încasate din prestarea serviciilor publice (apostila, eliberarea pașapoartelor, permiselor de conducere, înmatricularea autovehiculelor). Aceste sume ar putea susține dezvoltarea activităților prevăzute de lege ca fiind subscrise domeniilor:

- b) acționează pentru realizarea în județ, respectiv în municipiul București, a obiectivelor cuprinse în Programul de guvernare și dispune măsurile necesare pentru îndeplinirea lor, în conformitate cu competențele și atribuțiile ce îi revin, potrivit Legii;
- d) colaborează cu autoritățile administrației publice locale pentru determinarea priorităților de dezvoltare teritorială.

De altfel, în prezent, prefectii dețin aceste atribuții principale, dar nu și mijloacele specifice implementării acestora. Activitățile juridice (controlul de legalitate, aplicarea legilor cu caracter reparatoriu, publicarea informațiilor financiare etc.) reprezintă o mare parte din încărcarea instituției prefectului, neexistând resurse sau personal și pentru acoperirea domeniului dezvoltării teritoriale.

În ceea ce privește formarea profesională, raportându-ne la studiul realizat la nivelul instituției prefectului, din analiza rezultatelor privind răspunsurile la întrebarea despre participarea la cursuri organizate de ANFP, respondenții declară că participă într-o foarte mică măsură, anume 61,5% indică răspunsul - rar și deloc. Această realitate vine în contradicție cu prevederile legale din legislația de specialitate ce promovează obligația prefectilor și subprefectilor de a se pregăti din punct de vedere profesional și cerințele de a integra în formarea profesională și constatările generate de evaluarea anuală sau cea efectuată la 2 ani a înaltului funcționar public. Pe de altă parte, capacitatea profesională a prefectului nu este una concretizată practic, din cauza faptului că, în unele cazuri doar aprobă notele de constatare ale juriștilor cu privire la sesizarea nelegalității sau alte aspecte de control.

Faptul că acesta este un demers formal decurge mai ales din lipsurile legislației privind înalții funcționari publici, care nu solicită candidaților pentru prefecti sau subprefecti decât dovada că au absolvit studii superioare. De lege ferenda, legiuitorul ar putea, cu scopul profesionalizării funcției, să solicite, dacă nu pentru ambele funcții, cel puțin pentru subprefect, diplomă de absolvire a studiilor juridice.

Fondurile comunitare la care instituția prefectului este eligibilă ca solicitant pot fi accesate pentru finanțarea realizării unor atribuții importante ale prefectului și instituției prefectului (modernizarea capacității de management, sisteme informatice și de management al comunicării cu serviciile publice deconcentrate sau APL, sisteme de e-guvernare, ghișee unice etc.). Instituția prefectului nu are venituri proprii și depinde în acest sens de Ministerul Afacerilor Interne, care ar trebui să asigure bugetul. Ar trebui, în condițiile actuale, să existe o mai bună coordonare și comunicare a nevoilor privind dezvoltarea de proiecte și co-finanțare, astfel încât Planul strategic instituțional al Ministerului Afacerilor Interne să cuprindă un sub-program bugetar distinct pentru întărirea capacității instituțiilor prefectului.

Potrivit dispozițiilor art. 31 din Legea nr. 340/2004, republicată, cu modificările și completările ulterioare, prefectul poate organiza oficii prefecturale. În municipiul București se pot organiza oficii prefecturale în fiecare sector. Oficiile prefecturale se înființează prin ordin al prefectului și cu avizul Ministerului Afacerilor Interne. Oficiile prefecturale fac parte integrantă din instituția prefectului și sunt conduse de către un șef al oficiului prefectural. Funcția de șef al oficiului prefectural este echivalentă cu funcția de director executiv. Oficiile prefecturale au ca scop realizarea în zona deservită, respectiv în sectoarele

municipiului București, a atribuțiilor ce revin instituției prefectului. Activitatea oficiilor prefecturale se organizează și se desfășoară conform programului – cadru de acțiuni propriu, aprobat de către prefect, și este îndrumată și controlată de către prefect.

Propuneri de lege ferenda:

- Obligația legală a funcționarilor publici din instituțiile prefectului, îndeosebi consilierii juridici, de a urma anual programe de perfecționare sau altă formă de pregătire profesională, este în același timp un drept al acestora în realizarea căruia instituțiile prefectului trebuie să identifice surse alternative financiare.

Obligația prefectului de participare/constituire a unor comisii la nivel județean

Prefectul are atribuții în constituirea unor comisii ce funcționează la nivel județean, în conducerea unor astfel de comisii, precum și, în unele cazuri, în asigurarea, prin intermediul instituției prefectului, a secretariatului tehnic al acestor comisii. O situație se referă la identificarea domeniilor comune de acțiune a serviciilor publice deconcentrate și perfecționarea mecanismului de verificare și control instituit prin comisiile mixte în sectoarele de interes general.

Alte comisii prezidate de prefect și cărora le asigură secretariatul:

- Comisia județeană privind incluziunea socială
- Comisia pentru aplicarea OUG nr. 96/2002
- Comisia de dialog social
- Comitetul consultativ de dialog civic pentru problemele persoanelor vârstnice
- Centrul local de combatere a bolilor
- Comisia de analiză tehnică (pentru reglementarea activităților economice și sociale cu impact asupra mediului înconjurător)

- Biroul județean pentru romi/ grupul de lucru mixt
- Comisia județeană în domeniul egalității de șanse între femei și bărbați
- Comitetul județean pentru situații de urgență
- Comisia de atribuire denumiri
- Comisia județeană pentru stabilirea dreptului de proprietate privată asupra terenurilor
- Comisia pentru aplicarea Legii nr. 9/1998, Legii nr. 290/2003 și Legii nr. 393/2006

Instrumente administrative pentru punerea în aplicare a atribuțiilor legale

Pentru a putea pune în practică atribuțiile pe care Legea nr. 340/2004 precum și alte acte normative i le-au trasat, prefectul utilizează o serie de instrumente administrative. Acestea pot fi încadrate în următoarele categorii:

a) Instrumente administrative (legale):

- Atacarea în instanța de contencios administrativ și utilizarea plângerii prealabile constituie instrumente în vederea exercitării atribuției de verificare a legalității actelor administrative.
- Avizul consultativ pentru bugetele serviciilor publice deconcentrate, precum și pentru execuțiile financiare ale acestora, reprezintă un instrument prin care prefectul se poate asigura că banii publici sunt cheltuiți în conformitate cu legea, că s-au respectat pașii procedurali și, foarte important, are rol informativ prin faptul că poate acționa pe baza acestor informații pentru coordonarea la nivel județean a acțiunilor comune.
- Posibilitatea efectuării de propuneri de sancționare a conducătorilor serviciilor publice deconcentrate adresate superiorului ierarhic al acestora.
- Posibilitatea de a dispune controale privind aplicarea unor acte normative (Legea 18/1991. Legea 1/2000)- Controalele realizate la sediul autorităților publice locale pentru a verifica realizarea atribuțiilor exercitate în calitate de reprezentant al statului.
- Sancțiunile contravenționale pe care prefectul le poate aplica autorităților locale privind nerespectarea prevederilor legii finanțelor publice locale (lipsa de transparență a bugetelor, întâzieri în formularea bugetelor...); ale HG nr. 1157/2001 referitor la normele privind arborarea drapelului; ale HG nr. 1206/2001 pentru aprobarea normelor de aplicare a dispozițiilor privitoare la dreptul cetățenilor aparținând unei minorități de a folosi limba maternă.

b) Instrumente tehnice:

Instrumentele tehnice din categoria manualelor, ghidurilor și a comisiilor care sunt constituite la nivelul instituției prefectului sau cu participarea prefectului sau a unui reprezentant al acestuia, sunt de natură să sprijine activitatea.

- manuale ce ghidează activitatea prefectului în domeniul situațiilor de urgență;

- realizarea unor comisii mixte pentru probleme specifice;
- utilizarea comunicării electronice și a publicării informațiilor publice prin portaluri proprii;
- instrumente informatice integrate de comunicare pentru prefect și serviciile publice deconcentrate;
- identificarea de parteneriate și atragerea de proiecte finanțate cu ajutorul fondurilor structurale sau a altor fonduri.



2.1.3 Dispoziții ce stabilesc atribuții ale prefectului și subprefectului, detaliate în alte acte normative

Subcapitolul identifică o serie de dispoziții care nu fac parte din reglementarea specifică a prefectului. Se analizează: 1. Organizarea și desfășurarea proceselor electorale 2. Rolul prefectului în constituirea și dizolvarea consiliului local și județean; 3. Încetarea mandatelor primarilor și consilierilor; 4. Contravenții aplicate de către prefect autorităților administrației publice locale pentru nerespectarea legii; 5. Alte atribuții în domenii: educație și sport, social, dezvoltare rurală, însemne oficiale, minorități;

I. Organizarea și desfășurarea proceselor electorale

Conform prevederilor Legii nr. 370/2004 pentru alegerea președintelui României, prefectul are atribuții în ceea ce privește organizarea și desfășurarea procesului de alegere a președintelui. Potrivit art. 11 alin. (2) instituțiile prefectului vor asigura furnizarea tuturor datelor și informațiilor necesare pentru stabilirea secțiilor de votare speciale. Totodată, pentru asigurarea bunei desfășurări a procesului electoral, conform art. 11, alin (4) prefectii comunică Autorității Electorale Permanente delimitarea, respectiv stabilirea, și numerotarea fiecărei secții de votare, precum și alte date relevante privind imobilul în care se va desfășura votarea, în formatul stabilit de aceasta. Orice modificări privind delimitarea și numerotarea secțiilor de votare, precum și locurile de desfășurare a votării se comunică Autorității Electorale Permanente în cel mult 48 de ore de la producerea acestora. Cel mai

târziu cu 25 de zile înaintea datei alegerilor, prefectii aduc la cunoștința publică delimitarea și numerotarea fiecărei secții de votare, prin publicații în care se indică și locul de desfășurare a votării.

În conformitate cu art. 11 alin. (1) din Legea nr. 67/2004 pentru alegerea autorităților administrației publice locale, numerotarea circumscripțiilor electorale din fiecare județ, precum și a circumscripțiilor electorale de sector a municipiului București se face de către prefect, prin ordin, în termen de 3 zile de la stabilirea datei alegerilor. Potrivit art. 24 alin. (5), prefectul împreună cu președintele tribunalului și câte un reprezentant din partea fiecărui partid politic parlamentar, întocmește lista juriștilor existenți în județ sau municipiul București necesară desemnării președintelui și a locțiitorului acestuia.

Legea nr. 35/2008 privind alegerea Camerei Deputaților și Senatului are la rândul său o serie de prevederi ce implică participarea prefectului. Conform art. 18, prefectul numerează secțiile de votare, comunică Autorității Electorale Permanente delimitarea și numerotarea secțiilor de vot. În exercitarea acestor obligații, prefectul primește din partea autorităților locale toate datele, informațiile și sprijinul necesar. Prefectul are un rol important alături de instanță (Tribunal) în realizarea listelor cu potențiali președinți ai birourilor electorale, liste din care se extrag prin tragere la sorți viitorii președinți. Prefectul realizează lista cu juriștii din județ în timp ce președintele tribunalului lista de magistrați. Prin intermediul prefectului, se asigură și imprimarea buletinelor de vot și confecționarea ștampilelor birourilor electorale de către birourile electorale de circumscripție. În acest sens, prefectul prezintă macheta pentru fiecare tip de buletin de vot, din fiecare colegiu uninominal, membrilor biroului electoral de circumscripție. Conform art. 41, prefectii au un rol și în asigurarea logisticii generale privind desfășurarea alegerilor, prin faptul că împreună cu primarii trebuie să se asigure că secțiile de votare dețin: cabine, urne, ștampile, materialele necesare desfășurării alegerilor. Împreună cu președinții consiliilor județene, prefectul asigură sediul și dotarea birourilor electorale de circumscripție, în timp ce, împreună cu primarii, asigură dotarea birourilor electorale ale secțiilor de votare. Indiferent de tipul de alegeri, prefectii, alături de Autoritatea Electorală Permanentă și de birourile electorale județene, respectiv birourile electorale ale sectoarelor municipiului București, participă la instruirea președinților birourilor electorale ale secțiilor de votare și a locțiitorilor acestora.

Legea nr. 33/2007 privind organizarea și desfășurarea alegerilor pentru Parlamentul European conține atribuții în sarcina prefectului similare cu cele prevăzute în cazul alegerilor parlamentare.

În toate cazurile trebuie amintit că legile stabilesc obligația prefectului și a Ministerului Afacerilor Interne privind asigurarea ordinii și a unui proces electoral corect, dar și obligația comună cu instanța de a anula și topi buletinele electorale rămase la finalul procesului.

Consiliul local poate fi dizolvat prin referendum local, organizat în condițiile legii 215/2001, art 55, alin 5. Referendumul se organizează ca urmare a cererii adresate în acest sens prefectului de cel puțin 25% din numărul cetățenilor cu drept de vot înscriși pe listele electorale ale unității administrativ-teritoriale. Prefectul este cel care organizează comisia comună de referendum precum și cel care asigură secretariatul acestei comisii prin instituția prefectului. Referendumul local este organizat, în condițiile legii, de către o comisie numită prin ordin al prefectului, compusă dintr-un reprezentant al prefectului, câte un reprezentant al primarului, al consiliului local și al consiliului județean și un judecător de la judecătoria în a cărei jurisdicție se află unitatea administrativ-teritorială în cauză.

Legea nr. 3 din 22.02.2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului cu modificările și completările de rigoare stabilește la rândul său un rol important prefectului pentru organizarea referendumului local. Acesta este responsabil ca și în cazul proceselor electorale, cu organizarea, derularea, monitorizarea și asigurarea ordinii publice și aplicarea legii precum și raportarea rezultatelor la nivelul Ministerului Afacerilor Interne.

II. Rolul prefectului în constituirea și dizolvarea consiliului local și județean

Conform Legii administrației publice locale nr. 215/2001 republicată, cu modificările și completările ulterioare, prefectul are un rol important în validarea alegerilor, acesta fiind cel ce convoacă ședința de constituire a consiliilor locale. La articolul 20, legea precizează că acesta poate participa la ședința de constituire a consiliului local. La ședința de constituire pot participa prefectul sau reprezentantul său, precum și primarul, chiar dacă procedura de validare a mandatului acestuia nu a fost finalizată.

Prefectul, prin ordin, conform art 30⁴, pe motivul absenței nemotivate a consilierilor de la ședința de constituire, poate declara vacante locurile consilierilor care au lipsit nemotivat de la primele 3 convocări. Ordinul său poate fi atacat în instanță. Se consideră ședința legal constituită dacă participă cel puțin două treimi din numărul consilierilor aleși. În cazul în care nu se poate asigura această majoritate, ședința se va organiza, în aceleași condiții, peste 3 zile, la convocarea prefectului. Dacă nici la a doua convocare reuniunea nu este legal constituită, se va proceda la o nouă convocare de către prefect, peste alte 3 zile, în aceleași condiții, conform art. 30 alin (2).

Conform art. 55 alin. 2, prefectul poate să sesizeze instanța de contencios administrativ cu privire la cazurile de dizolvare de drept a consiliului local (acesta nu se întrunește timp

de două luni consecutiv, deși a fost convocat conform prevederilor legale, nu a adoptat în 3 ședințe ordinare consecutive nicio hotărâre, numărul consilierilor locali se reduce sub jumătate plus unu și nu se poate completa prin supleanți), iar instanța analizează situația de fapt și se pronunță cu privire la dizolvarea consiliului local, comunicând hotărârea prefectului.

III. Încetarea mandatelor primarilor și consilierilor

Conform art. 15 din Legea nr. 393/2004 privind statutul aleșilor locali, încetarea înainte de termen a mandatului primarului care are loc din diverse motive (incompatibilitate, condamnare definitivă, pierdere drepturi electorale, schimbare domiciliu, imposibilitate de exercitare etc.), se constată de către prefect prin ordin care are la bază un referat semnat de secretarul comunei sau al orașului, precum și actele din care rezultă motivul legal de încetare a mandatului. Prefectul trebuie anunțat în 24 de ore de către organele penale privind arestarea aleșilor locali.

O a doua situația unde prefectul constată încetarea mandatului primarului se referă la procedura demiterii prin referendum local. Prefectul este și cel care declanșează desfășurarea referendumurilor locale ca urmare a cererii depuse de minim 25% dintre locuitorii cu drept de vot pentru nesocotirea de către primar a intereselor generale ale colectivității locale sau neexercitarea atribuțiilor ce îi revin, potrivit legii, inclusiv a celor pe care le exercită ca reprezentant al statului.

Suspendarea de drept a mandatului de primar se constată prin ordin al prefectului, în urma comunicării de către instanță a dispunerii măsurii arestării preventive (emis în maxim 48 de ore de la această comunicare), conform art. 71 din Legea nr. 215/2001. Ordinul se comunică primarului tot într-un interval de maxim 48 de ore.

Primarul este suspendat de drept și în situația în care refuză să depună jurământul.

Legea nr. 215/2001 prevede competența consiliului local în materia constatării încetării de drept a mandatului de consilier local. Astfel, dacă consilierii locali refuză să adopte aceste hotărâri, prefectul nu poate interveni în sensul aplicării legii din cauza faptului că nu are pârghii administrative în acest sens.

IV. Contravenții aplicate de către prefect autorităților administrației publice locale pentru nerespectarea legii

Conform art. 118 din Legea nr. 215/2001 a administrației publice locale, prefectul poate sancționa autoritățile administrației publice locale pe motive de neaplicare a prevederilor acestei legi. Astfel, o serie de contravenții se sancționează cu amendă de la 1.000 de lei la 5.000 de lei următoarele fapte:

- a) nepunerea în aplicare, cu rea-credință, a hotărârilor consiliului local de către primar;
- b) nepunerea în aplicare, cu rea-credință, a hotărârilor consiliului județean de către președintele consiliului județean;
- c) neprezentarea în termenul prevăzut de Legea finanțelor publice locale a proiectului bugetului unității administrativ-teritoriale de către primar, respectiv președintele consiliului județean, din culpa lor;
- d) neprezentarea de către primar sau președintele consiliului județean a rapoartelor prevăzute de lege, din culpa lor;
- e) neluarea măsurilor necesare, stabilite de lege, de către primar sau președintele consiliului județean, în calitatea acestora de reprezentanți ai statului în unitățile administrativ-teritoriale.
- f) netransmiterea în termen de 30 de zile de la data decesului unei persoane către camera notarilor publici a sesizării pentru deschiderea procedurii succesorale.

Din practică, se poate constata că prefectii au aplicat sancțiuni în acest domeniu mai ales pe chestiuni privind: neprezentarea rapoartelor prevăzute de lege, lipsa de transparență manifestată prin nepublicarea bugetelor locale. Autoritățile administrației publice locale pot apela la instanța de contencios administrativ pentru a obține anularea sancțiunilor contravenționale emise de către prefect.

Conform Legii nr. 67/2004 privind alegerea autorităților administrației publice locale, prefectul poate constata contravenții și emite sancțiuni pentru nerespectarea de către primar a obligației de a pune la dispoziția partidelor politice, alianțelor politice și alianțelor electorale, la cererea și pe cheltuiala acestora, copii de pe listele electorale permanente, precum și de pe listele electorale suplimentare. Conform legislației, prefectul are și atribuții referitoare la respectarea normelor privind arborarea drapelului, intonarea imnului național și folosirea sigiliilor cu stema României, putând sancționa contravențional autoritățile publice locale care nu respectă legea.

HG nr. 544/2003 modelul sigiliilor cu stema României, păstrarea și utilizarea acestora, precum și scoaterea din folosință a sigiliilor cu stema României, uzate sau care devin nefolosibile:

- nerespectarea modelului de sigiliu cu stema României sau executarea acestuia de către alte unități decât cele prevăzute în hotărârea de guvern;
- păstrarea și utilizarea sigiliilor în alte condiții decât cele stabilite de conducătorul autorității publice;
- neanunțarea organelor Ministerului Afacerilor Interne, în termen de 24 de ore de la pierderea unui sigiliu, sau nerespectarea obligației de a face publică pierderea sigiliului cu stema României în Monitorul Oficial al României, Partea a III-a;
- nedepunerea în termen a sigiliilor cu stema României la Regia Autonomă "Monetăria Statului" .

HG nr. 1157/2001, republicată aprobarea Normelor privind arborarea drapelului României, intonarea imnului național și folosirea sigiliilor cu stema României:

- arborarea drapelului României de altă formă, cu alte dimensiuni, alte modele și cu altă intensitate a culorilor decât cele stabilite potrivit legii;
- nearborarea drapelului României de către autoritățile și instituțiile publice;
- arborarea drapelului la sediul primăriilor, consiliilor județene și al prefecturilor în alte condiții decât cele prevăzute în hotărârea de guvern;
- refuzul primarului de a purta eșarfa sau purtarea unei eșarfe având alt model, alte dimensiuni sau alte culori decât cele ale drapelului României;
- arborarea drapelului României în stare necorespunzătoare;
- nearborarea drapelului României pe perioada desfășurării anumitor evenimente;
- arborarea drapelului sau a fanionului altui stat, cu alte dimensiuni decât cele ale drapelului României și cu alte ocazii sau în alte condiții decât cele prevăzute de hotărârea de guvern;
- intonarea imnului național cu alt text și cu alta partitura decât cele stabilite de lege;
- nerespectarea prevederilor privind intonarea imnului național al altor state;
- folosirea sigiliului cu stema României în alte scopuri și de alte persoane decât cele stabilite în hotărârea de guvern;
- confecționarea sigiliilor cu alte însemne.

Hotărâre nr. 1206/2001 pentru aprobarea Normelor de aplicare a dispozițiilor privitoare la dreptul cetățenilor aparținând unei minorități naționale de a folosi limba maternă în administrația publică locală, cuprinse în Legea administrației publice locale nr. 215/2001:

- refuzul de a traduce în limba maternă ordinea de zi și hotărârile consiliului local sau județean și de a le aduce la cunoștința publică și în varianta tradusă, precum și refuzul de a comunica răspunsurile și în limba maternă a solicitantului;
- neîntocmirea documentelor originale ale ședințelor consiliului local sau județean în limba oficială a statului;
- refuzul de a traduce în limba română lucrările consiliului local sau județean ori

continuarea desfășurării acestora în limba minorității naționale, deși nu este asigurată traducerea în limba română;

- nerespectarea prevederilor privitoare la folosirea limbii materne la lucrările consiliului local sau județean;
- nerespectarea termenului privind montarea tăblițelor cu inscripționarea în limba maternă a denumirii unor localități sau a instituțiilor publice de sub autoritatea consiliilor locale sau județene;
- redactarea actelor și certificatelor de stare civilă în altă limbă decât limba română;
- inscripționarea altor denumiri decât cele prevăzute în anexele la hotărârea de guvern, precum și inscripționarea acestora în altă formă decât cea prevăzută în anexa nr. 2;
- folosirea denumirilor de localități prevăzute în anexele la hotărârea de guvern în corespondență sau în documentele oficiale.

V. Alte atribuții în domenii: educație și sport, social, dezvoltare rurală, însemne oficiale, minorități

Prefectul, conform prevederilor art. 3 alin. (3) din OG nr. 63/2002 privind atribuirea sau schimbarea de denumiri, cu modificările și completările ulterioare stabilește prin ordin componența nominală a comisiei de atribuire de denumiri. Secretariatul comisiei de atribuire de denumiri (a unor nume de personalități ori evenimente istorice, politice, culturale sau de orice altă natură ori schimbarea unor astfel de denumiri) este asigurat prin grija compartimentului juridic al instituției prefectului (art. 3 alin (4)).

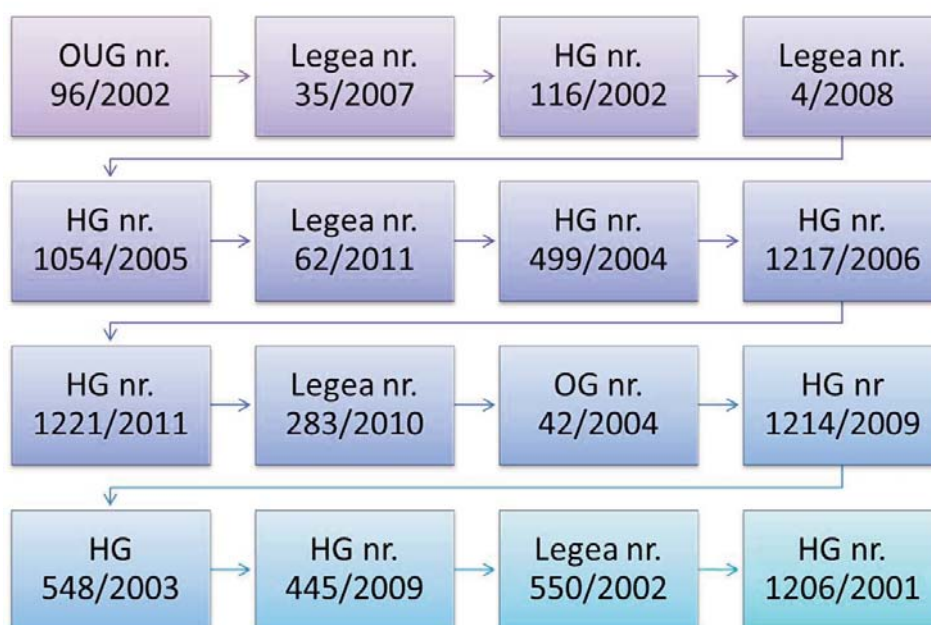
Prefectul are atribuții în domeniul educațional și sportiv, prin aplicarea prevederilor:

- OUG nr. 96/2002 privind acordarea de produse lactate și de panificație pentru elevii din învățământul primar și gimnazial de stat și privat, precum și pentru copiii preșcolari din grădinițele de stat și private cu program normal de 4 ore, cu modificările și completările ulterioare;
- Legea nr. 35/2007, privind creșterea siguranței în unitățile de învățământ cu modificările și completările ulterioare;
- HG nr. 116/2002 aprobarea Regulamentului de organizare și funcționare a Comisiei Naționale de Acțiune împotriva Violenței în Sport;
- Legea nr. 4/2008, privind prevenirea și combaterea violenței cu ocazia competițiilor și a jocurilor sportive, cu modificările și completările ulterioare.

Prefectul are atribuții în gestionarea problematicii sociale, prin aplicarea prevederilor:

- HG nr. 1054/2005 aprobarea Regulamentului de organizare și funcționare al comisiilor județene și a municipiului București în domeniul egalității de șanse între femei și bărbați;
- Legea dialogului social nr. 62/2011 republicată;

- HG nr. 499/2004 privind înființarea, organizarea și funcționarea comitetelor consultative de dialog civic pentru problemele persoanelor vârstnice, în cadrul prefecturilor;
 - HG nr. 1217/2006 privind constituirea mecanismului național pentru promovarea incluziunii sociale în România;
 - HG nr. 1221/2011 privind aprobarea Strategiei Guvernului României de incluziune a cetățenilor romani aparținând minorității romilor pentru perioada 2012-2020.
- Prefectul se asigură de buna gestionare a domeniului agricol, alimentar, piscicol și de dezvoltare rurală prin aplicarea prevederilor:
- Legea nr. 283/2010, privind camerele pentru agricultură, industrie alimentară, piscicultură, silvicultură și dezvoltare rurală republicată;
 - OG nr. 42/2004, pentru organizarea activității sanitar-veterinare și pentru siguranța alimentelor cu modificările și completările ulterioare;
 - HG nr 1214/2009 privind metodologia pentru stabilirea și plata despăgubirilor ce se cuvin proprietarilor de animale tăiate, ucise sau altfel afectate în vederea lichidării rapide a focarelor de boli transmisibile ale animalelor;
 - HG 548/2003 privind atribuțiile Ministerului Agriculturii, Alimentației și Pădurilor ca minister coordonator al Programului de realizare a Sistemului național al perdelelor forestiere de protecție și componența, modul de funcționare și atribuțiile comandamentelor județene de analiză a realizării programului anual de înființare a perdelelor forestiere de protecție;
 - HG nr. 445/2009, privind evaluarea impactului anumitor proiecte publice și private asupra mediului, cu modificările și completările ulterioare;
 - Legea nr. 550/2002, privind vânzarea spațiilor comerciale proprietate privată a statului



și a celor de prestări de servicii, aflate în administrarea consiliilor județene sau a consiliilor locale, precum și a celor din patrimoniul regiilor autonome de interes local, cu modificările și completările ulterioare;

- HG nr. 1206/2001, pentru aprobarea Normelor de aplicare a dispozițiilor privitoare la dreptul cetățenilor aparținând unei minorități naționale de a folosi limba maternă în administrația publică locală, cuprinse în Legea administrației publice locale nr. 215/2001 cu modificările și completările ulterioare;
- HG nr. 410/1991 privind stabilirea categoriei județelor, municipiilor și orașelor;
- HG nr. 25/2003 privind stabilirea metodologiei de elaborare, reproducere și folosire a stemelor județelor, municipiilor, orașelor și comunelor.

3. Concluziile analizei cadrului legislativ actual ce reglementează instituția prefectului

3.1 Prezentarea principalelor concluzii reieșite din analizele efectuate conform capitolelor 1 și 2

Analiza legislației este atât un demers teoretic cu privire la identificarea legislației specifice, cât și un demers care scoate în evidență anumite probleme generate de aplicarea legislației precum și o serie de propuneri de lege ferenda sau de îmbunătățire a capacității administrative în ceea ce privește prefectul și instituția prefectului. Analiză a realizat un demers dublu, astfel încât să suprindă ambele contexte.

În primul rând, în ceea ce privește analiza funcției publice, putem constata că s-au făcut pași semnificativi, unul dintre aceștia fiind depolitizarea prin transformarea prefectului în înalt funcționar public coroborat cu obligația de a-și governa cariera după legislația privind funcționarii publici.

Statutul prefectului este acela de înalt funcționar public, numit, însă, prin hotărâre a Guvernului. Cariera sa este marcată de principiul mobilității, ceea ce presupune un anumit grad de flexibilitate. Apariția categoriei înalților funcționari publici a fost motivată prin nevoia de profesionalizare a administrației publice, profesionalizare ce nu poate fi separată de principiile independenței și stabilității. Mobilitatea și revocările frecvente pot afecta atât stabilitatea, cât și profesionalizarea prefectului și subprefectului.

Până în prezent, au fost utilizate excepții în ceea ce privește ocuparea funcțiilor de prefect și subprefect de tipul numirii temporare pe o funcție publică din categoria înalților

funcționari publici. Aceste excepții ar trebui limitate pentru a putea profesionaliza acest corp de funcționari ce asigură managementul superior în administrația publică.

Utilizarea principiului mobilității, destinată să îmbunătățească calitatea corpului de funcționari publici și să promoveze eficiența în exercitarea funcției (H.G. nr. 341/2007 etc.), a fost mai degrabă utilizată ca sancțiune pentru schimbarea prefectilor și subprefectilor. În măsura în care aceasta este utilizată doar pentru înlocuirea prefectilor și suprefectilor, se poate prezuma un conflict cu dezideratele de profesionalizare. În ceea ce privește evoluția carierei prefectilor și subprefectilor, o concluzie este dificultatea evaluării profesionale a acestora din cauza frecventelor numiri și revocări din post. Evaluarea acestora surprinde mai degrabă aspectele operaționale decât pe cele strategice ale activității. Este dificil să fie evaluate obiective strategice de medie sau lungă durată din moment ce acesta ocupă postul pe o perioadă scurtă.

Din considerentele menționate, este important ca un prim pas în abordarea funcției prefecturale din România să implice în primul rând o decizie între păstrarea caracterului politic al funcției, depolitizarea totală sau o altă soluție care să permită totuși prefectului să exercite atribuțiile legale din punct de vedere operațional.

Cu privire la atribuțiile prefectului, cadrul legal prevede un număr important de domenii în care acesta activează, asigurând fie exercitarea controlului sau a altor tipuri de relații inter-instituționale, fie coordonarea unor domenii cheie de implementare a politicilor guvernamentale. Aceste atribuții sunt coerente în ceea ce privește intenția legiuitorului de a oferi prefectului un rol real de conducere la nivel local. Legea prevede atât atribuții de coordonare, monitorizare, evaluare, livrarea de servicii publice, cât și elemente foarte variate în materie de competențe și resurse. Modelele noului management public nu mai pun accentul pe o diversitate/concentrare atât de mare a atribuțiilor coordonate prin intermediul guvernului central sau a structurilor deconcentrate, ci mai degrabă vizează o separare a atribuțiilor de realizare a reglementării, de furnizare de servicii publice și de realizare a inspecțiilor (controalelor).

În condițiile cadrului legal, resurselor alocate și modelului actual, varietatea și diversitatea atribuțiilor prefectului nu pot fi implementate la standarde de calitate, iar prefectul nu poate fi conducător fără să aibă instrumentele administrative. Astfel, deși legea a fost generoasă, prefectului nu i se oferă și mijloacele de a realiza efectiv aceste atribuții.

În ceea ce privește aplicarea atribuțiilor actuale, se observă anumite lacune în procesele de asigurare a continuității și profesionalizării. Un prim element se referă la nevoia de a asigura resursele umane necesare implementării atribuțiilor legale și deficitul cauzat de modificarea legală prin care secretarul general al instituției prefectului a fost transformat în subprefect, la rândul său supus mobilității.

Nu există suficiente instrumente administrative de conducere reală a serviciilor publice deconcentrate. În lipsa unui aviz conform sau a unor precizări exprese cu privire la exercitarea controlului și coordonării, prefectul nu poate conduce activitatea acestor instituții publice. Faptul că acesta nu poate acționa decât indirect, prin intermediul superiorilor ierarhici ai serviciilor supuse exercitării atribuției de conducere, generează incapacitatea practică de a exercita unele funcții ale managementului în ceea ce privește activitatea acestora. Însăși faptul că nu poate aplica sancțiuni administrative pentru absența reprezentanților instituțiilor deconcentrate de la ședințele Colegiului prefectural, indică lipsa unor instrumente clare în ceea ce privește exercitarea atribuției de conducere.

Faptul că prefectul nu este implicat în numirea subprefectului și nici în evaluarea anuală a acestuia, îl privează pe prefect de un instrument de control managerial. Ar putea, de exemplu, să fie prevăzut în lege adăugarea la procedura de evaluare anuală a unui raport al prefectului vizând activitatea subprefectului, raport ce va completa lista documentelor ce sunt analizate de Comisia de Evaluare. Suplimentar, pentru ca subprefectul să fie un sprijin real în punerea în practică a deciziilor prefectului, acesta ar trebui să dețină cunoștințele necesare implementării atribuțiilor ce îi revin. În prezent, subprefectului nu i se solicită să fi absolvit studii juridice pentru a constitui un real ajutor în implementarea obligațiilor cu o puternică componentă juridică (controlul aplicării legii de către instituții și autorități publice, controlul de legalitate al actelor administrative emise sau adoptate de autoritățile administrației publice locale etc).

Cu privire la atacarea în contencios a actelor considerate ilegale cadrul legal a fost completat prin reglementarea corectă a controlului de tutelă în Legea nr. 544/2004 a contenciosului administrativ. În 2007 prin modificarea legii contenciosului administrativ prin Legea nr. 262/2007 a fost eliminată obligativitatea procedurii prealabile ce permite remedierea unor situații de aparentă ilegalitate sau revocarea actului administrativ de către autoritățile publice locale.

Concluzia este că eliminarea obligativității este nepotrivită, dar, cu toate acestea, ea este utilizată în continuare și eficientizează relația de control din teritoriu, dar și ajută la menținerea unei relații normale între prefect și autoritățile administrației publice locale. Acest lucru conduce la degrevarea de un număr mare de litigii atât a prefectului, cât și a instanței de contencios.

Una dintre consecințele dispozițiilor constituționale privind controlul de legalitate vizează posibilitatea unei interferențe în dreptul la autogovernare a unităților administrativ-teritoriale. Autoritățile locale critică faptul că în Constituție încă apare sintagma potrivit căreia actul atacat în contenciosul administrativ de către prefect este suspendat de drept. Se poate propune modificarea normei constituționale prin eliminarea acestei sintagme, astfel încât textul constituțional să fie actualizat cerințelor actuale de autodeterminare ale

autorităților publice locale. În practică, prefectul își manifestă limitat sarcinile prevăzute de lege privind aplicarea politicilor naționale și europene sau transpunerea programului de guvernare la nivel județean, din cauza faptului că nu deține resurse în acest sens.

La nivel legal, există o contradicție între mai multe acte normative ce reglementează suspendarea de drept a raporturilor de serviciu ale prefectilor și subprefecților. Prevederile Legii nr. 176/2010 se regasesc în/se corelează cu dispozițiile din Legea nr. 188/1999 privind încetarea de drept a raporturilor de serviciu (corelarea este cu prima teză a art. 25 alin. (2) de mai sus), sau cele privind ocuparea funcțiilor publice (corelarea e cu cealaltă teză a art. 25 alin. (2) de mai sus). În ambele situații Legea nr. 188/1999 face referire la finalitatea unui proces ce implică pronunțarea de către instanță sau, după caz, la decizia persoanei care are competența legală de numire de a acționa conform propunerii comisiei de disciplină și de a elibera din funcție persoana cercetată administrativ, în timp ce Legea nr. 176/2010 prevede suspendarea administrativă la constatarea existenței conflictului de interese/incompatibilității.

3.2. Recomandări privind eventualele modificări ale cadrului normativ și instituțional referitoare la funcția prefectului în România

Recomandările privind modificarea cadrului normativ corespund mai degrabă unor scenarii referitoare la modalitatea în care prefectul și instituția prefectului vor fi reglementate în viitor. Scenariile de modificare se pot transpune în modificări pe mai multe paliere, legale sau administrative:

Scenariul 1

Status-quo și operarea de modificări pentru aplicabilitatea cadrului legal – vizează continuarea situației legale de fapt, fără modificări de fond (doctrinare) în ceea ce privește statutul prefectilor și subprefecților, dar cu modificări de instrumente administrative ce vizează asigurarea coerenței legale în ceea ce privește activitatea acestora.

Recomandările pentru situația scenariului amintit mai sus ar putea conține anumite propuneri de modificare a legii care să îmbunătățească aplicarea acesteia. Modificările ar putea cuprinde:

- 1) Integrarea prefectului în secțiunea privind administrația centrală, odată cu revizuirea Constituției;
- 2) Modificarea Legii nr. 340/2004 prin detalierea modului în care prefectul conduce serviciile publice deconcentrate;

- 3) Lista serviciilor publice deconcentrate să se realizeze prin hotărâre de Guvern, astfel încât la nivelul ministerelor să aibă loc un proces decizional în determinarea serviciilor publice deconcentrate din subordine;
- 4) Implicarea prefectului în întocmirea fișei de post a subprefectului și în evaluarea acestuia;
- 5) Reînființarea funcției de secretar general al instituției prefectului ca funcție publică de conducere, eventual prin ocuparea funcției vacante de subprefect;
- 6) Prevederea condiției privind obligativitatea studiilor juridice pentru poziția de secretar general nou creată/subprefect;
- 7) Modificarea legii contenciosului administrativ prin reintroducerea obligativității procedurii prealabile;
- 8) Publicarea unor ghiduri de procedură sub forma unor instrucțiuni de ministru pentru realizarea controlului de legalitate în vederea unificării practicii de control;
- 9) Profesionalizarea funcției de prefect și subprefect prin eliminarea excepțiilor ce apar la numirea în funcție (ocuparea temporară a unei funcții din categoria înalților funcționari publici);
- 10) Detalierea și fundamentarea motivelor de aplicare a principiului mobilității;
- 11) Reglementarea posibilității de a atrage venituri la bugetul instituției prefectului, prin, de exemplu, defalcarea anumitor sume provenite din activitatea de apostilare. Aceste fonduri pot constitui sume pentru co-finanțarea unor proiecte sau realizarea unor acțiuni de conștientizare și informare la nivel județean;
- 12) Reglementarea unor sancțiuni aplicabile direct conducătorilor serviciilor publice deconcentrate ale ministerelor care refuză să participe la ședințele convocate de către prefect. Clarificarea legală a modalității de suspendare de drept a prefectului/subprefectului prin corelarea Legii nr. 176/2007 cu Legea nr. 188/1999 prin care reglementările din domeniul integrității să fie corelate cu statutul înalților funcționari publici.

Scenariul 2

Redimensionarea atribuțiilor în contextul reformei teritoriale (regionalizării)

1. Integrarea prefectului în secțiunea privind administrația centrală, odată cu revizuirea Constituției;
2. Conducerea serviciilor publice deconcentrate doar în ceea ce privește funcțiile de control a aplicării legislației specifice;
3. Subordonarea directă a șefului poliției, Inspectoratului pentru situații de urgență ;
4. Atribuirea unui rol de verificare a implementării fondurilor europene la nivel regional;
5. Supervizarea implementării politicilor sociale la nivel regional;
6. Contribuție la elaborarea bugetului național;

7. Reducerea atribuțiilor prefectului strict la cele de control;
8. Limitarea tutelei administrative/controlului de legalitate prin modificarea Constituției și a legislației de contencios care prevede suspendarea de drept a actului atacat;
9. Constituirea unui fond de intervenție la dispoziția prefectului, în vederea gestionării mai rapide a situațiilor de urgență;
10. Furnizarea unor instrumente eficiente de conducere a serviciilor publice deconcentrate (stabilirea rolului în evaluarea performanțelor profesionale ale conducătorilor acestora);
11. Avizul conform pe marginea bugetelor instituțiilor deconcentrate;
12. Activitățile mixte de control ale serviciilor publice deconcentrate să fie realizate numai sub autoritatea prefectului.