



AVIZ

referitor la proiectul de Ordonanță de urgență privind modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ

Analizând proiectul de Ordonanță de urgență privind modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ, transmis de Secretariatul General al Guvernului cu adresa nr.13 din 20.01.2021 și înregistrat la Consiliul Legislativ cu nr.D20/20.01.2021,

CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art.2 alin.(1) lit.a) din Legea nr.73/1993, republicată și art.46(2) din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ,

Avizează favorabil proiectul de ordonanță de urgență, cu următoarele observații și propuneri:

I. Observații de fond:

1. Prezentul proiect are ca obiect de reglementare modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ, cu modificările și completările ulterioare.

Potrivit Notei de fundamentare, „actul normativ va clarifica statutul prefectului și al subprefectului, ca fiind funcții de demnitate publică”.

De asemenea, se propune înființarea funcției de secretar general al instituției prefectului, funcție publică din categoria înalților funcționari publici.

Relevăm că, prin avizul pe care îl emite, Consiliul Legislativ nu se poate pronunța asupra oportunității soluțiilor legislative preconizate.

2. Analizat din perspectiva dreptului european, proiectul nu comportă observații ori comentarii în raport cu normele Uniunii Europene, întrucât acesta nu constituie transpunerea unui act juridic european și nici nu are drept finalitate crearea cadrului juridic necesar

**CONFORM CU
ORIGINALUL**

punerii directe în aplicare a unui regulament european, **competența de reglementare aparținând exclusiv autorităților naționale**, problematica intrând în sfera **organizării și funcționării administrației publice naționale**.

3. Fără a ne pronunța asupra oportunității soluției legislative propuse cu privire la natura juridică a funcției de prefect și subprefect, precizăm că proiectul revine la situația anterioară anului 2004, când prefectul și subprefectul erau demnitari. Ulterior, prin modificarea Legii nr.188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, funcțiile de prefect și subprefect au fost încadrate în categoria înalților funcționari publici, transformând prefectul și subprefectul în funcționari de carieră.

În ceea ce privește funcția de secretar general al instituției prefectului, precizăm că aceasta a existat până la data de 1 ianuarie 2006, când s-a transformat în funcția publică de subprefect.

4. Referitor la modalitatea de legiferare aleasă, semnalăm că situația extraordinară în baza căreia se promovează prezentul proiect în regim de urgență nu este motivată de o manieră expresă și neechivocă în Nota de fundamentare și în preambulul proiectului. În raport cu prevederile art.115 alin.(4) din Constituție și având în vedere jurisprudența Curții Constituționale în materie (Deciziile nr.421/2007, 1008/2009, 919/2011, 214/2019 și 237/2020), în preambul este necesară precizarea elementelor de fapt și de drept ale situației extraordinare a cărei reglementare nu poate fi amânată, care a determinat recurgerea la această cale de legiferare, motivarea imposibilității recurgerii la calea procedurii obișnuite de legiferare, precum și consecințele negative care s-ar produce în lipsa unei astfel de reglementări, nefiind suficientă doar menționarea necesității adoptării unui astfel de act normativ.

5. Precizăm că proiectul transmis spre avizare nu este însoțit de avizul de oportunitate al Secretariatului General al Guvernului privind promovarea unui asemenea demers legislativ, astfel cum prevede art.31 alin.(1) din Regulamentul aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.561/2009, cu modificările ulterioare, potrivit căruia ordonanțele de urgență vor fi avizate, în prealabil începerii procedurii de consultare, din punct de vedere al oportunității promovării acestora, în sensul motivării situației extraordinare care determină adoptarea actului, dar și a prezentării consecințelor neadoptării actului în regim de urgență.

De asemenea, proiectul transmis spre avizare nu este însoțit de avizul Consiliului Economic și Social, astfel cum se prevede în Nota de fundamentare la Secțiunea a 6-a pct.5.

6. Este de analizat dacă proiectul îndeplinește condiția prevăzută de **art.115 alin.(6)** din Constituție, potrivit căruia ordonanțele de urgență **nu pot afecta regimul instituțiilor fundamentale ale statului**, astfel cum aceasta a fost conturată în jurisprudența Curții Constituționale (cum ar fi Deciziile nr.1189/2008 și 1257/2009).

Avem în vedere textul propus la **art.IV**, care permite numirea în funcția de prefect a unor persoane ce nu îndeplinesc condiția de pregătire specializată, ținând seama că aceasta constituie garanția exercitării funcției de către persoane care dețin competențele necesare. Din acest punct de vedere, soluția legislativă propusă ar putea crea premisele afectării prefectului, ca instituție fundamentală a statului prevăzută de art.123 din Constituție, prin antrenarea unor consecințe negative asupra funcționării acestei instituții.

7. La **art.I pct.2**, referitor la norma propusă pentru **art.251 alin.(2¹) lit.d)**, semnalăm că, așa cum a subliniat Curtea Constituțională în Decizia nr.304/2017, consecințele extrapenale care derivă din condamnare și care vizează decăderi, interdicții sau incapacități nu încetează numai prin reabilitare, ci și prin aplicarea legii penale de dezincriminare, precum și în cazul amnistiei postcondamnatorii. Prin urmare, pentru asigurarea unei reglementări corecte, textul propus prin proiect trebuie completat în mod corespunzător.

Precizăm că o soluție similară se regăsește în cuprinsul **art.465 alin.(1) lit.h)** din Codul administrativ.

8. Referitor la condiția pentru numirea în funcția de prefect sau subprefect prevăzută la **art.251 alin.(2¹) lit.e)**, propusă la **art.I pct.2**, precizăm că aceasta nu poate fi reținută, întrucât anterior ocupării unei anumite funcții de demnitate publică persoana respectivă nu se află în stare de incompatibilitate. Situația este similară celei privind aleșii locali, pentru care art.91 alin.(1) din Legea nr.161/2003 prevede în mod expres că starea de incompatibilitate intervine numai după validarea mandatului.

Prin urmare, pentru reglementarea corectă a situației avute în vedere de textul propus, apreciem că lit.e) a art.251 alin.(2¹) trebuie eliminată din proiect, urmând ca acesta să fie completat cu norme

similare celor prevăzute la art.41 din Codul administrativ, referitoare la obligația renunțării la situația de incompatibilitate.

9. Pentru eficiența normei propuse la **art.I pct.2** pentru **art.251 alin.(2¹) lit.g**), este de analizat dacă nu ar fi necesară și o intervenție legislativă **asupra actului de înființare a Institutului Național de Administrație**, în sensul organizării programelor de formare specializată în vederea numirii în funcția de prefect sau subprefect.

10. La **art.I pct.3**, în ceea ce privește textul propus pentru **art.265 alin.(12)** referitor la *secretarul general al instituției prefectului*, sugerăm să se analizeze dacă, în raport cu atribuția de sprijinire a activității prefectului în exercitarea atribuției privind **verificarea legalității**, precum și cu atribuția de **contrasemnare a ordinelor prefectului**, prevăzută la art.275 alin.(1¹), astfel cum este propus la pct.5, condiția de absolvire a studiilor superioare de *științe politice*, alternativ cu cele juridice sau administrative, nu ar trebui reconsiderată.

În ceea ce privește textul preconizat pentru **alin.(14)**, pentru asigurarea caracterului constituțional al dispoziției, semnalăm că este necesară reconsiderarea acesteia, deoarece atribuțiile secretarului general al instituției prefectului constituie **prerogative exercitate de un înalt funcționar public**, elemente definitorii ale **statutului funcției publice**, care, potrivit art.73 alin.(3) lit.j) din Constituție, se reglementează **prin lege organică**, și nu prin hotărâre a Guvernului.

11. Având în vedere că, potrivit proiectului, funcțiile de prefect și subprefect vor fi funcții de demnitate publică, apreciem că se impune abrogarea dispozițiilor **art.273 alin.(2) și (3)** din Codul administrativ, care prevăd că prefectii și subprefecții nu au dreptul la grevă și nu pot să înființeze organizații sindicale proprii, întrucât aceste aspecte nu prezintă incidență în ceea ce privește funcțiile de demnitate publică.

12. La **art.II**, semnalăm că, potrivit **alin.(1)**, se preconizează aplicarea dispozițiilor art.250 din Codul administrativ, astfel cum au fost modificate potrivit art.I pct.1, după expirarea unui termen de 30 de zile de la intrarea în vigoare a ordonanței de urgență, iar potrivit **alin.(2)**, până la expirarea acestui termen numirea, modificarea, suspendarea, încetarea raporturilor de serviciu, precum și sancționarea disciplinară a prefectilor și subprefecților se fac, **în condițiile legii**, de către Guvern. Menționăm însă că actualele dispoziții legale, care reglementează în prezent respectivele aspecte ale statutului funcțiilor

de prefect și subprefect, sunt modificate prin proiect și, în lipsa oricăror dispoziții contrare, modificările se aplică de la data intrării în vigoare a ordonanței de urgență.

Pentru acest motiv, apreciem că **art.II** ar trebui să prevadă că și prevederile **art.251 și 397**, astfel cum sunt modificate prin ordonanța de urgență, **se aplică după expirarea unui termen de 30 de zile de la data intrării în vigoare a acesteia, nu doar prevederile art.250**. Totodată, pentru respectarea normelor de tehnică legislativă, textele trebuie să precizeze expres că respectivele norme sunt „din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ, cu modificările și completările ulterioare”. Menționăm că această precizare lipsește din textul propus pentru **art.II alin.(1) teza întâi**.

La **alin.(3) lit.a)**, întrucât respectiva măsură nu vizează toți înalții funcționari publici, este necesar ca textul propus pentru **lit.a)** să prevadă în mod expres că se au în vedere persoanele care exercită funcțiile publice de prefect și subprefect, astfel cum corect s-a procedat la **lit.b)**.

13. La **art.IV alin.(1)**, semnalăm că norma instituie o derogare de la prevederile **art.251 alin.(2¹) lit.g)**, fără a stabili și ipoteza în care această derogare devine incidentă, astfel încât respectarea condiției de numire prevăzute la **art.251 alin.(2¹) lit.g)** pare a avea un caracter opțional, fiind de analizat dacă soluția este în acord cu prevederile **art.1 alin.(5) din Constituție**, referitoare la obligativitatea respectării legii.

14. Având în vedere modificarea naturii juridice a funcțiilor de prefect și subprefect, precum și înființarea funcției de secretar general al instituției prefectului, preconizate prin prezentul proiect, este recomandat ca acesta să fie completat cu o normă prin care să se stabilească un termen în care să fie modificate și completate **Hotărârea Guvernului nr.341/2007 privind ocuparea funcțiilor publice din categoria înalților funcționari publici, managementul carierei și mobilitatea înalților funcționari publici**, cu modificările și completările ulterioare, precum și **Hotărârea Guvernului nr.906/2020 pentru punerea în aplicare a unor prevederi ale Ordonanței de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ**.

II. Observații de redactare și de tehnică legislativă:

1. La **titlu**, în vederea evitării prepoziției „privind”, este necesar ca acesta să debuteze, astfel: „Ordonanță de urgență pentru modificarea și ...”.

2. La **primul paragraf al preambulului**, este necesară revederea sintagmei „promovării proiectului Codului administrativ al României adoptat în iulie 2018” și înlocuirea acesteia cu o trimitere la **Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ, cu modificările și completările ulterioare**.

La **al doilea paragraf**, pentru o informare juridică completă, propunem ca sintagma „prin aprobarea Strategiei privind dezvoltarea funcției publice 2016-2020” să fie înlocuită cu formularea „**potrivit Strategiei privind dezvoltarea funcției publice 2016-2020, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr.525/2016, cu modificările ulterioare**”.

La **al treilea paragraf**, pentru un spor de rigoare normativă, propunem reformularea sintagmei „un rol cheie îl are sprijinul acordat la nivel politic/partide”.

3. La **art.I**, pentru respectarea uzanțelor normative, **părțile dispozitive ale pct.2, 3, 5, 7, 9 și 12-14** se vor redacta, astfel:

„2. După **alineatul (2) al articolului 251** se introduc trei noi alineate, alin.(2¹) - (2³), **cu următorul cuprins:**”;

„3. După **alineatul (10) al articolului 265** se introduc patru noi alineate, alin.(11) - (14), **cu următorul cuprins:**”;

„5. După **alineatul (1) al articolului 275** se introduce un nou alineat, alin.(1¹), **cu următorul cuprins:**”;

„7. La articolul 389, după litera c) se introduce o nouă literă, lit.c¹), **cu următorul cuprins:**”;

„9. La articolul 494 **alineatul (5), litera a)** se modifică și va avea următorul cuprins:”;

„12. La anexa nr.6, la articolul 3 **alineatul (1), litera b)** se modifică și va avea următorul cuprins:”;

„13. La anexa nr. 6, **alineatul (2) al articolului 3** se modifică și va avea următorul cuprins:”;

„14. La anexa nr.6, la articolul 4 **alineatul (1), litera b)** se modifică și va avea următorul cuprins:”.

4. La **art.I pct.1**, referitor la textul preconizat pentru **art.250 alin.(2)**, pentru precizia normei, propunem introducerea sintagmei „**corespunzătoare funcțiilor de prefect și subprefect**” după expresia „Drepturile de natură salarială”.

Din aceleași rațiuni, este necesar ca sintagma „reglementările privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice” să fie înlocuită cu o trimitere la actul normativ care prevede aceste drepturi

salariale, respectiv la Legea-cadru nr.153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice, cu modificările și completările ulterioare.

5. La **art.I pct.9**, în textul propus, pentru un spor de rigoare redacțională, termenul „Municipiul” se va reda cu inițială mică.

6. La **partea dispozitivă a pct.10 al art.I**, din considerente de ordin redacțional, expresiile „Anexa nr.5, pct.I” și „pct.A” se vor reda sub forma: „anexa nr.5, **punctul I**”, respectiv „**punctul A**”. Observația este valabilă și pentru **partea dispozitivă a pct.11 al art.I**.

7. La **partea dispozitivă a pct.11 al art.I**, formularea „punctul 6” se va reda în forma abreviată „**pct.6**”.

8. La **art.I pct.13**, în textul propus, pentru un spor de precizie, după sintagma „prevăzute la art.389 lit.c¹)” se va insera sintagma „**din prezentul cod**”, observație valabilă și pentru cazul similar de la **pct.15 al art.I**, cu referire la textul propus pentru art.4 alin.(2) din anexa nr.6 la actul normativ de bază.

9. La **art.I pct.14**, în textul preconizat, pentru unitate redacțională cu prevederile din actul normativ de bază, termenii din sintagma „Instituției Prefectului” vor debuta cu inițială mică.

10. La **art.II alin.(1)**, în finalul textului, se va introduce sintagma „**inclusiv cu cele aduse prin prezenta ordonanță de urgență**”.

Reiterăm observația și pentru **art.III alin.(1)**, precum și pentru **art.IV alin.(1)**.

La **alin.(2)**, care constituie o normă tranzitorie, pentru evitarea dubiilor în interpretare, este necesar ca sintagma „în condițiile legii” să fie înlocuită prin trimiterea expresă la dispozițiile vizate.

La **alin.(3) lit.a)**, din text trebuie eliminat cuvântul „României”.

11. La **art.III alin.(2)**, pentru suplețea normei, sintagma „publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.492 din 28 iunie 2017” se va elimina.

12. La **art.IV alin.(1)**, pentru corectitudinea normei de trimitere, expresia „alin.(21)” trebuie redată sub forma „alin.(2¹)”.

La **alin.(2)**, pentru un spor de precizie normativă, sugerăm ca în finalul textului să fie inserată expresia „**prin hotărâre a Guvernului**”.

PREȘEDINTE
Florin IORDACHE



București

Nr. 24/25.01.2021

CONFORM CU
ORIGINALUL