



ROLUL INSTITUȚIEI PREFECTULUI ÎN SISTEMUL ADMINISTRATIV ROMÂNESC: EROZIUNEA UNEI FUNCȚII CONSTITUȚIONALE

THE ROLE OF THE PREFECT IN THE ROMANIAN ADMINISTRATIVE SYSTEM: THE EROSION OF A CONSTITUTIONAL FUNCTION

Prof. univ. dr. Horațiu Tiberiu GORUN*

***"Constantin Brâncuși" University of Târgu Jiu**

Abstract: *The prefect is among the oldest institutions of modern Romanian public administration and among the most frequently contested. This study tests the hypothesis that its role has progressively diminished to the point where its systemic usefulness becomes an open question, and confronts it with a competing hypothesis of functional displacement from administrative tutelage towards crisis management. The arbitration relies on a grid of five indicators - normative, functional, control-related, litigation-related and statutory - supplemented by a social indicator and a counter-indicator. Normative, historical-institutional and case-law analysis shows that the decline is not uniform: the power to bring local administrative acts before the administrative court remains irreducible and non-substitutable, whereas the leadership of deconcentrated public services is nominal and the effectiveness of legality review cannot be measured from public sources. The repoliticisation of the office by Government Emergency Ordinance no. 4/2021 marks not a decline but a return to the original nature of the function. The article proposes a reinterpretation: the institution has not decayed but become asymmetrical, retaining the powers it exercises before a judge and losing those that would require a genuine administrative hierarchy.*

Keywords: *prefect's institution; administrative tutelage; deconcentrated public services; administrative deconcentration; status of the prefect; objective administrative litigation; prefectural college*

**Contact details
of the
author(s):**

-

1. INTRODUCERE

Puține instituții ale administrației românești au o vechime comparabilă cu aceea a prefectului și niciuna nu a fost, în tot acest timp, mai frecvent pusă în discuție. Născută în 1864, suprimată în 1949, restabilită în 1990, constituționalizată în 1991,¹ instituția a traversat monarhia constituțională, regimurile autoritare interbelice, dispariția sub comunism și restaurarea democratică, fără să obțină vreodată ceea ce vechimea promite de obicei: evidența propriei necesități. Longevitatea ei nu este dovada unei utilități recunoscute, ci a unei întrebări amânate.

Întrebarea de cercetare a acestui studiu se formulează direct: mai îndeplinește prefectul o funcție sistemică proprie, pe care nicio altă autoritate nu o poate prelua, sau supraviețuiește ca vestigiu instituțional, întreținut de inerția textului constituțional?

Ipoteza centrală supusă verificării afirmă că rolul instituției s-a diminuat progresiv, prin sedimentarea a patru procese convergente - restrângerea normativă a atribuțiilor, golirea de conținut a conducerii serviciilor publice deconcentrate, marginalizarea controlului de legalitate și repolitizarea statutului -, până în punctul în care utilitatea sistemică devine o problemă deschisă. Ipotezei i se opune, cu statut egal, o ipoteză concurentă: rolul nu s-a diminuat, ci s-a deplasat, prefectul pierzând din funcția de tutelă și câștigând funcția de administrator al crizei; ceea ce pare declin ar fi, în realitate, o mutație funcțională needificată normativ.

Cele două propoziții nu pot fi departajate prin acumulare de observații, fiindcă orice teză despre o instituție veche găsește destule exemple care să o confirme. Arbitrajul cere o măsură. Studiul propune, de aceea, o grilă de cinci indicatori: normativ - evoluția sferei atribuțiilor proprii; funcțional - pârgھیile reale asupra serviciilor deconcentrate; al controlului - efectivitatea verificării legalității raportată la volumul actelor; contencios - caracterul ireductibil al competenței de sesizare a instanței; statutar - natura funcției, carieră profesională sau demnitate politică. Primii patru indicatori corespund celor patru procese enunțate în ipoteză, iar al cincilea - contenciosul - a fost adăugat tocmai pentru a-i oferi ipotezei o probă capabilă să o infirme. Grila este completată de un indicator social, privind vizibilitatea instituției în raport cu cetățeanul, și de un contra-indicator, privind rolul de mediator și de administrator al crizei, a cărui consistență ar susține ipoteza concurentă.

Metodologic, cercetarea combină analiza normativă a dreptului pozitiv în vigoare cu analiza istorico-instituțională a succesiunii reglementărilor de la 1864 încoace și cu examinarea jurisprudenței relevante. Componenta funcțională verifică, pentru fiecare atribuție, dacă dreptul îi atașează un instrument de realizare sau doar o denumire. Acolo unde indicatorii nu pot fi cuantificați din surse publice, studiul o afirmă explicit și argumentează calitativ, fără a substitui datele lipsă prin estimări.

Miza depășește soarta unei singure instituții. Prefectul este punctul în care statul unitar atinge autonomia locală; forma pe care o ia acest contact spune mai mult despre arhitectura administrativă românească decât orice enunț de principiu privind descentralizarea. O instituție de contact slăbită nu produce mai multă autonomie, ci mai puțină verificare - iar diferența dintre cele două nu este vizibilă în textul legii.

2. GENEALOGIA UNEI FUNCȚII: PREFECTUL ÎNTRE AGENT POLITIC ȘI FUNCȚIONAR DE CARIERĂ

Istoria acestei instituții nu este o cronologie, ci o demonstrație. Fiecare reper documentează aceeași tensiune: prefectul a oscilat permanent între două modele antagonice - agentul politic al centrului și funcționarul de carieră al statului -, iar oscilația nu s-a încheiat niciodată.

¹ Pentru succesiunea reperelor istorice a se vedea H. T. Gorun, A. Gorun, *Tratat de administrație publică. Fundamente sociologice, juridice, antropologice, filosofice și istorice ale administrației publice*, vol. I, Editura Universitaria, Craiova, 2022, cap. III, partea a II-a.



Instituția se naște prin Legea pentru înființarea consiliilor județene, decretată la 31 martie 1864, care așază prefectul în fruntea județului și subprefectul în fruntea plasei, amândoi ca emanație a centrului, iar nu a colectivității administrate.² Modelul este francez,³ iar mecanismul de investire spune totul despre natura funcției: investirea și îndepărtarea din funcție se făceau prin decret domnesc, la inițiativa titularului portofoliului de interne.⁴ Prefectul român se naște, așadar, politic. Tot ce a urmat a fost o serie de încercări de a-l face să pară altceva.

Prima eroziune vine la opt ani după înființare. Legea din 31 martie 1872 menține instituția, dar îi retrace prezidarea Comitetului permanent, poziție care trece la un consilier județean.⁵ Momentul merită reținut: contestarea rolului prefectului nu este un fenomen contemporan, ci un reflex care însoțește instituția aproape de la origine.

Perioada interbelică marchează apogeul. Legea pentru unificarea administrativă din 14 iunie 1925 face din prefect nu doar reprezentantul puterii centrale, ci șeful administrației județene, cu competențe de supraveghere și control asupra tuturor serviciilor județene și comunale, cu putere de a suspenda primarii și de a dizolva consiliile comunale, precum și cu calitatea de șef al poliției și al jandarmeriei din județ.⁶ Regimul instituit era unul centralist, iar tutela administrativă a prefectului asupra comunei era enunțată ca atare.⁷ Este singurul moment din istoria românească în care prefectul a deținut simultan toate pârghiile pe care le va căuta ulterior fără succes.

Apogeul durează patru ani. Legea nr. 167/1929 pentru organizarea administrației locale creează șapte directorate ministeriale, iar prefectii județelor cuprinse într-un directorat ajung să răspundă în fața directorului ministerial, care preia totodată conducerea poliției din județ.⁸ Prefectul este retrogradat de la vârful ierarhiei teritoriale la o poziție intermediară. Directoratele, premature, sunt desființate în 1931,⁹ iar Legea administrativă din martie 1936 revine la structura din 1925.¹⁰ Pendularea, în interval de un deceniu, nu ține de tehnică legislativă; ea reflectă indecizia asupra nivelului la care statul dorește să își plaseze reprezentantul.

Dictatura regală duce logica la capăt. Legea administrativă din 14 august 1938 transformă județul și plasa în unități administrative de control, lipsite de personalitate juridică, și instituie rezidentul regal, numit prin decret regal pentru șase ani, cu rang de subsecretar de stat, plasat deasupra întregului personal al structurilor teritoriale ale ministerelor.¹¹ Prefectul rămâne reprezentantul guvernului la nivelul județului, dar consiliul județean dispare ca organ deliberativ.¹² România a experimentat astfel versiunea tare a coordonării teritoriale - și a plătit-o cu suprimarea deliberării locale.

Regimul comunist nu diminuează instituția, ci o desființează. Structurile de conducere ale comunelor și județelor sunt înlocuite cu comisii interimare prin Legea nr. 135 din 25 aprilie 1947, iar instalarea

² Legea pentru înființarea consiliilor județene și Legea comunală au fost decretate la 31 martie 1864; Legea comunală a fost promulgată la 1 aprilie, iar Legea pentru înființarea consiliilor județene la 2 aprilie 1864. A se vedea H. T. Gorun, A. Gorun, op. cit., pp. 559–560.

³ Asupra filiației franceze a organizării administrative românești de la 1864, a se vedea H. T. Gorun, A. Gorun, op. cit., pp. 556–562.

⁴ Ibidem, p. 561.

⁵ Legea din 31 martie 1872 pentru modificarea unor articole din Legea consiliilor județene din 1864. A se vedea H. T. Gorun, A. Gorun, op. cit., p. 565.

⁶ Legea pentru unificarea administrativă, adoptată la 14 iunie 1925. A se vedea H. T. Gorun, A. Gorun, op. cit., p. 583.

⁷ Ibidem, p. 586.

⁸ Legea nr. 167/1929 pentru organizarea administrației locale, publicată în Monitorul Oficial nr. 170 din 3 august 1929. A se vedea H. T. Gorun, A. Gorun, op. cit., p. 588.

⁹ Directoratele ministeriale au fost desființate la 15 iulie 1931. Ibidem, p. 590.

¹⁰ Legea administrativă din martie 1936. A se vedea H. T. Gorun, A. Gorun, op. cit., p. 590. [VERIFICARE: data promulgării și numărul Monitorului Oficial.]

¹¹ Legea administrativă din 14 august 1938, promulgată prin Decretul Regal nr. 2.919 din 13 august 1938 și publicată în Monitorul Oficial nr. 187 din 14 august 1938. A se vedea H. T. Gorun, A. Gorun, op. cit., pp. 593–595.

¹² Ibidem, p. 598.



comitetelor provizorii, în temeiul Legii nr. 17 din 15 ianuarie 1949, șterge din peisajul administrativ prefectul, pretorul și primarul deopotrivă.¹³ Reorganizarea teritorială de tip sovietic se încheie prin Legea nr. 5 din 6 septembrie 1950.¹⁴ Detaliul decisiv nu este însă suprimarea, ci ceea ce o însoțește: noul regim înlocuiește competența justiției în asigurarea controlului de contencios administrativ cu controlul ierarhic al deciziilor administrative, verificarea - atât sub aspectul legalității, cât și al oportunității - fiind preluată de aparatul administrativ însuși, asupra treptelor situate mai jos.¹⁵ Tutela dispăre odată cu autonomia pe care o presupunea. Acolo unde există ierarhie, tutela este inutilă; ea are sens doar între autorități care nu se subordonează una alteia.

Reînființarea are loc prin Legea nr. 5 din 19 iulie 1990, care reintroduce prefectura ca organ al administrației de stat cu competență generală,¹⁶ iar Constituția din 1991 o ridică la rang constituțional; revizuirea din 2003 conduce la actuala numerotare a art. 123.

Ceea ce pare instabilitate legislativă este, în realitate, o indecizie constituțională nerezolvată privind natura funcției. Distincția a fost formulată cu claritate încă din secolul al XIX-lea: birocrația desemna acel mod de organizare în care aparatul de stat era încredințat unor profesioniști ai administrației, datori să dea socoteală suveranului; îi era opusă guvernarea reprezentativă, unde titularii veniți pe filieră politică răspundeau în fața adunării alese.¹⁷ Prefectul român nu a fost niciodată repartizat ferm uneia dintre cele două familii. Fiecare regim l-a primit pe cel de care avea nevoie, iar textul constituțional a păstrat, sub o denumire constantă, un conținut mereu renegociat.

3. COORDONAREA SERVICIILOR PUBLICE DECONCENTRATE: O CONDUCERE FĂRĂ PÂRGHII

Art. 123 alin. (2) din Constituție enunță că prefectul conduce serviciile publice deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte organe ale administrației publice centrale din unitățile administrativ-teritoriale, iar Codul administrativ reia formula.¹⁸ Verbul este tare. Instrumentele nu sunt.

Subordonarea reală, în orice organizație, se produce prin trei pârgii: numirea și revocarea conducătorului, controlul asupra bugetului și evaluarea performanței. Cine deține toate trei conduce; cine nu deține niciuna coordonează informațional. Testul aplicat instituției prefectului dă un rezultat lipsit de ambiguitate.

Conducătorul serviciului public deconcentrat este numit și eliberat din funcție prin ordin al ministrului de resort, ordin care se comunică prefectului în termen de zece zile.¹⁹ Prefectul nu propune, nu avizează conform, nu se opune: este informat, ulterior. Asupra bugetului, rolul său se limitează la un aviz consultativ asupra proiectului.²⁰ În materie disciplinară, el poate propune declanșarea cercetării, nu o poate dispune. Rămân obligațiile de raportare periodică ale conducătorilor serviciilor către prefect. Bilanțul este exact: prefectul află despre numire, opinează despre buget și poate cere o anchetă. Nicio pârgie nu îi aparține.

¹³ Legea nr. 135 din 25 aprilie 1947 pentru instituirea comisiunilor interimare la comune și județe; Legea nr. 17 din 15 ianuarie 1949. A se vedea H. T. Gorun, A. Gorun, op. cit., pp. 614-615.

¹⁴ Legea nr. 5 din 6 septembrie 1950 pentru raionarea administrativ-economică a teritoriului Republicii Populare Române. Ibidem, p. 615.

¹⁵ Ibidem, p. 610.

¹⁶ Legea nr. 5 din 19 iulie 1990 privind administrarea județelor, municipiilor, orașelor și comunelor până la organizarea de alegeri locale. Prefectura era definită ca organ al administrației de stat cu competență generală. [VERIFICARE: numerotarea exactă a articolelor privind componența prefecturii.]

¹⁷ Pentru distincția istorică dintre birocrație și guvernare reprezentativă, a se vedea H. T. Gorun, A. Gorun, op. cit., p. 187.

¹⁸ Constituția României, art. 123 alin. (2); Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ, Partea a IV-a, art. 249 alin. (2).

¹⁹ Codul administrativ, Partea a IV-a, Titlul II, art. 280: conducătorul serviciului public deconcentrat este numit și eliberat din funcție prin ordin al ministrului de resort, ordinul fiind comunicat prefectului în termen de 10 zile.

²⁰ Ibidem.



Regresia este, de altfel, măsurabilă. Sub imperiul Legii nr. 340/2004, un reprezentant al instituției prefectului făcea parte din comisia de concurs pentru ocuparea postului de conducător al unui serviciu public deconcentrat.²¹ Codul administrativ a suprimat și această participare. Prefectul a trecut, în doi pași, de la prezența în procedura de selecție la informarea ulterioară asupra rezultatului ei. Pe indicatorul funcțional, aceasta este proba cea mai clară a declinului din întregul studiu: nu o interpretare, ci o competență identificabilă, existentă în 2004 și inexistentă astăzi.

Doctrina a semnalat efectul încă de la intrarea în vigoare a Codului: deși Constituția prevede că prefectul conduce serviciile deconcentrate, reglementarea transformă conducerea într-una partajată cu ministrii și cu conducătorii celorlalte organe centrale, iar obligația de informare este ea însăși incompletă.²² Distanța dintre enunțul constituțional și mecanismul legal nu este o scăpare de redactare; ea reflectă o opțiune.

Chestiunea financiară confirmă diagnosticul. Bugetele serviciilor publice deconcentrate se construiesc și se execută pe filiera ministerului de resort, iar prefectul are calitatea de ordonator de credite exclusiv pentru bugetul propriu al instituției prefectului. El poate opina asupra unui proiect de buget pe care nu îl propune, nu îl aprobă și nu îl execută. În administrație, autoritatea urmează îndeaproape ordonanțarea creditelor; cine nu angajează cheltuiala rareori conduce activitatea, oricâte verbe ar întrebuința legea.

Merită observat, de altfel, contrastul dintre verbul constituțional și vocabularul Codului. Constituția spune conduce. Codul spune urmărește, avizează, propune, este informat. Nu există niciun text care să spună dispune, ordonă, aprobă sau numește. Diferența nu este stilistică: fiecare verb din a doua serie descrie un raport de colaborare între autorități autonome, în timp ce verbul constituțional descrie un raport de subordonare. Legea organică nu a dezvoltat norma fundamentală, ci a înlocuit-o cu alta.

Tensiunea structurală este dubla apartenență. Serviciul deconcentrat aparține funcțional ministerului, care îi stabilește politica, îi numește conducătorul și îi asigură finanțarea, și aparține teritorial prefectului, care îi urmărește activitatea. Câtă vreme cele două apartenențe converg, sistemul funcționează. În momentul divergenței, prefectul nu dispune de niciun mijloc de arbitraj propriu, iar diferendul urcă spre centru. Consecința este paradoxală: instituția concepută pentru a fi brațul Guvernului în teritoriu devine, în practică, un canal de informare dinspre teritoriu spre centru. Reprezentantul nu decide; el raportează.

Colegiul prefectural ar fi trebuit să compenseze. Constituit ca structură de coordonare din conducătorii serviciilor deconcentrate,²³ el reunește periodic exact actorii asupra cărora prefectul nu are autoritate. Întrebarea decisivă nu privește componența, ci natura actelor: produce colegiul acte cu efecte juridice sau doar coordonare informațională? Textul nu îi atribuie competența de a emite acte obligatorii pentru serviciile reprezentate. Un organism care nu poate obliga nu este un mecanism, ci o ședință. Utilitatea lui este reală - circulația informației în teritoriu are valoare -, dar nu este utilitatea unei conduceri.

Contraargumentul merită testat, nu respins. Coordonarea slabă poate fi o alegere deliberată de arhitectură administrativă, nu un eșec. Ministerele de resort au nevoie de uniformitate tehnică în aplicarea politicilor sectoriale; un prefect cu autoritate reală asupra serviciilor deconcentrate ar fragmenta fiecare politică națională în tot atâtea variante teritoriale câte județe există. Deconcentrarea servește apropierea deciziei de cetățean, nu diversificarea ei.²⁴ Experiența istorică susține prudența: singurul moment în care România a instituit un superior ierarhic teritorial autentic pentru serviciile deconcentrate a fost 1938, iar prețul a fost desființarea consiliului județean ca organ deliberativ.²⁵

²¹ Legea nr. 340/2004 privind prefectul și instituția prefectului, art. 21 alin. (1), în forma anterioară abrogării.

²² C. Bitea, Codul administrativ. Hocus-pocus cu serviciile publice deconcentrate și nu numai..., JURIDICE.ro, 7 august 2019.

²³ Codul administrativ, art. 267.

²⁴ Pentru definiția legală a deconcentrării ca distribuire de atribuții administrative și financiare de către ministere către structuri de specialitate din unitățile administrativ-teritoriale, a se vedea Codul administrativ, art. 5.

²⁵ A se vedea supra, secțiunea 2, cu privire la statutul rezidentului regal ca superior ierarhic al funcționarilor din serviciile descentralizate ale ministerelor.

Argumentul este solid, dar nu salvează situația; îi schimbă doar natura. Dacă slăbiciunea coordonării este o opțiune rațională, atunci problema nu mai este funcțională, ci de tehnică constituțională: textul fundamental atribuie o competență - conducerea - pe care legea organică o golește deliberat de instrument. O Constituție care descrie o putere pe care dreptul pozitiv nu o organizează nu produce o instituție slabă, ci una neclară. Pe indicatorul funcțional, ipoteza declinului se confirmă; dar declinul nu constă în pierderea unei puteri deținute cândva, ci în menținerea unei denumiri care nu a mai fost, după 1990, dublată de conținut.

4. CONTROLUL DE LEGALITATE: TUTELA ADMINISTRATIVĂ ȘI LIMITELE EI

Art. 123 alin. (5) din Constituție îi recunoaște prefectului dreptul de a ataca, în fața instanței de contencios administrativ, actele consiliului județean, ale celui local sau ale primarului, actul atacat fiind suspendat de drept; Codul administrativ dezvoltă atribuția în capitolul consacrat verificării legalității.²⁶ În jurul acestor rânduri s-a construit întreaga legitimitate contemporană a instituției.

Trei delimitări conceptuale sunt necesare, fiindcă în practica administrativă ele se confundă frecvent. Tutela administrativă nu este control ierarhic: tutorele nu poate substitui voința autorității controlate, nu poate anula, nu poate reforma actul; el poate doar sesiza judecătorul. Controlul de legalitate nu este control de oportunitate: prefectul verifică dacă actul respectă legea, nu dacă este util, potrivit sau eficient. Iar ambele delimitări decurg din același temei - autonomia locală garantată de art. 120 și 121 din Constituție.²⁷ Tutela este forma în care statul unitar își păstrează unitatea juridică fără să suprimă autonomia administrativă; ea funcționează prin judecător tocmai pentru a nu funcționa prin ierarhie.²⁸

Efectul suspensiv de drept al sesizării este, tehnic, cel mai puternic instrument din întregul arsenal al instituției. O autoritate administrativă paralizează, printr-un act unilateral de sesizare, efectele unei decizii adoptate de un organ ales. Semnificația sistemică nu ține însă de forță, ci de natura ei: puterea prefectului este conservatorie, nu decizională. El nu tranșează, ci îngheață și transferă tranșarea judecătorului. Aici se află eleganța construcției: instituția are exact atâta putere cât să oprească, niciuna care să impună.

Construcția are însă o trăsătură care merită subliniată tocmai fiindcă este o absență. Art. 255 din Codul administrativ cuprinde două alineate: verificarea legalității și posibilitatea atacării actului.²⁹ Nicio etapă intermediară nu este reglementată, iar legea contenciosului administrativ scutește expres acțiunile prefectului de plângerea prealabilă.³⁰ Dreptul pozitiv nu îi pune la dispoziție, așadar, decât un singur instrument, iar acela este binar: fie nu face nimic, fie sesizează instanța și suspendă actul. Între indiferență și proces nu există nicio treaptă reglementată.

Practica administrativă a inventat totuși treapta lipsă. Solicitarea informală adresată autorității emitente de a reanaliza un act discutabil precedă, de regulă, sesizarea instanței, iar o parte însemnată a diferendelor de legalitate se sting acolo, fără proces. Este a doua ipostază, în acest studiu, a mutației funcționale needificate normativ: instituția face ceva util pe care legea nu îl prevede. Consecința este dublă și contradictorie - mecanismul funcționează probabil mai bine decât arată textul, dar exact partea care funcționează nu poate fi nici pretinsă, nici măsurată, nici invocată atunci când utilitatea instituției este pusă în discuție.

Trebuie adăugat că prefectul nu este primul filtru de legalitate, ci al doilea. Proiectele de hotărâri și dispoziții ale autorităților locale trec, înaintea adoptării, prin avizul secretarului general al unității

²⁶ Constituția României, art. 123 alin. (5); Codul administrativ, art. 255 alin. (1) și (2).

²⁷ Constituția României, art. 120 și art. 121.

²⁸ Pentru fundamentele teoretice ale raportului dintre administrație, autoritate și legitimitate, a se vedea I. Alexandru, *Administrația publică. Teorii. Realități. Perspective*, Lumina Lex, București, 1999, p. 172 și urm.

²⁹ Codul administrativ, art. 255. Textul nu prevede nicio etapă prealabilă sesizării instanței.

³⁰ Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, art. 7 alin. (5). Asupra redactării neriguroase a acestui text și a consecințelor ei, a se vedea C. Clipa, *Ne îndreptăm spre facultativitatea plângerii administrative prealabile? Câteva observații pe marginea modificării neriguroase a art. 7 alin. (5) din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ*, JURIDICE.ro.



administrativ-teritoriale, funcționar public de carieră, care le și contrasemnează pentru legalitate.³¹ Arhitectura este, în principiu, judicioasă: un control intern preventiv, exercitat de un profesionist, dublat de un control extern ulterior, exercitat de reprezentantul Guvernului. Ea explică însă și de ce volumul actelor efectiv problematice este mai mic decât volumul actelor emise - și de ce controlul selectiv al prefectului, deși nereglementat, nu produce în practică efectele catastrofale pe care logica pură le-ar prevedea.

Prima limită este de capacitate tehnică. Structurile juridice ale unei instituții a prefectului trebuie să verifice, sub aspectul legalității, actele administrative emise anual de toate consiliile locale, de toți primarii și de consiliul județean dintr-un județ. Verificarea este presupusă exhaustivă. Ea nu poate fi. Legea pretinde imposibilul și primește, în schimb, arbitrarul: ceea ce se exercită efectiv este un control selectiv, iar criteriul selecției nu este stabilit de nicio normă. O competență care nu poate fi exercitată integral și al cărei mod de restrângere nu este reglementat transferă, tacit, o putere de apreciere considerabilă către structura care o exercită.

A doua limită privește selectivitatea politică. Dacă selecția actelor verificate nu este normată, criteriul rămâne la latitudinea instituției; iar dacă titularul instituției este un demnitar politic, criteriul devine, structural, disponibil pentru uz politic. Formularea trebuie citită cu precizie: nu se afirmă că perfecții exercită astfel controlul, ci că dreptul pozitiv nu conține mecanismul care să împiedice acest lucru. O normă se judecă după ceea ce permite, nu după ceea ce titularii ei fac în fapt.

A treia limită este cea care le agravează pe primele două: absența unor indicatori publici agregați. Instituțiile prefectului publică rapoarte anuale de activitate, dar acestea sunt eterogene ca structură și nu consolidează sistematic datele esențiale - numărul actelor verificate, numărul procedurilor prealabile declanșate, numărul acțiunilor introduse și soluțiile obținute. Examinarea a două astfel de rapoarte confirmă absența cifrelor de sinteză pentru acești indicatori.³² Nu există, la nivel național, o consolidare publică a acestor date. Indicatorul controlului nu poate fi, prin urmare, cuantificat; studiul nu îl estimează.

La aceste limite de exercitare se adaugă una de redactare. Doctrina a observat o inadvertență între textul constituțional și cel legal privind sfera actelor supuse tutelei: actele președintelui consiliului județean nu sunt cuprinse expres în enumerarea legală, deși lăsarea lor în afara contenciosului obiectiv exercitat de prefect ar echivala cu abandonarea principiului legalității.³³ Observația este întemeiată și deschide o cale concretă de intervenție legislativă.

Primul rezultat parțial al testării ipotezei se formulează astfel: pe indicatorul controlului, declinul se confirmă, dar nu prin restrângerea competenței, care a rămas intactă, ci prin imposibilitatea structurală de a o exercita integral și prin absența oricărei măsuri publice a exercitării ei. Este o formă de eroziune mai subtilă decât abrogarea. O competență abrogată se vede și se contestă; o competență păstrată, dar nemăsurată, se stinge fără ca nimeni să constate momentul.

5. ACȚIUNEA ÎN CONTENCIOS ADMINISTRATIV: ULTIMA COMPETENȚĂ IREDUCTIBILĂ

Art. 3 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 organizează tutela administrativă ca acțiune în justiție, coroborându-se cu art. 123 alin. (5) din Constituție.³⁴ Aici se află singura atribuție pe care prefectul o exercită fără concurență instituțională.

³¹ Codul administrativ, art. 243 alin. (1) lit. a), privind avizarea proiectelor de hotărâri și contrasemnarea pentru legalitate a dispozițiilor și hotărârilor autorităților administrației publice locale.

³² Au fost examinate Raportul de activitate al Instituției Prefectului – Județul Gorj pentru anul 2023 și Raportul de activitate al Instituției Prefectului – Județul Botoșani pentru anul 2025. Niciunul nu prezintă cifre de sinteză pentru indicatorii menționați.

³³ A. J. Niță, Valențe și inadvertențe ale reglementării constituționale și legale a actelor ce fac obiectul controlului de tutelă administrativă exercitat de prefect, *Revista Universul Juridic*, nr. 9/2023.

³⁴ Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, art. 3.



Afirmația se verifică prin eliminare. Avocatul Poporului apără drepturi subiective ale persoanelor vătămate. Curtea de Conturi verifică gestiunea financiară, nu legalitatea administrativă în general. Cetățeanul poate ataca un act administrativ, dar trebuie să justifice o vătămare a unui drept sau a unui interes legitim. Nicio autoritate, în afara prefectului, nu poate deferi judecătorului un act administrativ local pentru simplul motiv că este nelegal, fără ca nimeni să fi fost vătămat. Prefectul apără legalitatea obiectivă - o categorie care, altfel, nu ar avea niciun titular procesual.

Poziția lui procesuală este, în consecință, atipică: un reclamant fără drept subiectiv. El nu este parte în sensul obișnuit al termenului, ci declanșator al controlului judecătoresc. Această atipicitate nu este o anomalie tehnică, ci consecința firească a funcției: într-un stat unitar cu autonomie locală, cineva trebuie să poată invoca legea fără să invoce un interes propriu.

Distincția dintre contenciosul subiectiv și cel obiectiv, care în alte materii rămâne o subtilitate doctrinară, devine aici structura însăși a instituției. Contenciosul subiectiv repară o vătămare; contenciosul obiectiv restabilește ordinea juridică.³⁵ Primul are întotdeauna un titular natural - cel vătămat. Al doilea nu are niciunul, fiindcă legalitatea nu aparține nimănui în particular. Statele care organizează un contencios obiectiv sunt obligate, prin urmare, să inventeze un titular; prefectul român este această invenție. A discuta desființarea instituției fără a răspunde întrebării cine îi preia această calitate procesuală înseamnă a discuta desființarea contenciosului obiectiv însuși, ceea ce este o cu totul altă dezbateră decât cea despre utilitatea unui demnitar teritorial.

Jurisprudența a delimitat sfera acestei competențe. Înalta Curte de Casație și Justiție, prin Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept, a statuat că prefectului îi este recunoscut dreptul de a ataca actele administrative emise de autoritățile administrației publice locale, în accepțiunea Legii nr. 554/2004, dreptul de tutelă circumscriindu-se exclusiv actelor emise în regim de putere publică; actele de drept civil, comercial sau de dreptul muncii nu pot fi contestate pe această cale.³⁶ Soluția merită citită ca o protecție, nu ca o restrângere: Curtea a refuzat să transforme tutela într-o supraveghere generală a activității juridice a autorităților locale, păstrându-i astfel natura de control asupra manifestărilor de putere publică.

Nu există date statistice publice agregate privind numărul anual al acțiunilor introduse de prefecți în contencios administrativ. Studiul afirmă explicit că indicatorul nu poate fi cuantificat și nu estimează cifre. Argumentarea rămâne calitativă, iar aceasta nu constituie o slăbiciune a demonstrației, ci o consecință a naturii competenței analizate.

Valoarea acestei atribuții nu se măsoară, de altfel, în numărul acțiunilor. O tutelă rar exercitată își produce efectul prin simpla existență: secretarul general al unei unități administrativ-teritoriale redactează altfel o hotărâre știind că actul poate fi suspendat de drept printr-o sesizare. Competențele de descurajare sunt tocmai acelea ale căror statistici subestimează sistematic efectul, fiindcă succesul lor se măsoară în acte care nu au fost adoptate. Un număr redus de acțiuni poate indica, deopotrivă, un control slab și un control eficient; datele brute nu ar putea departaja cele două ipoteze nici dacă ar exista.

Pe indicatorul contenciosului, ipoteza declinului nu se confirmă. Competența este intactă, nesubstituibilă și, spre deosebire de conducerea serviciilor deconcentrate, dispune de un instrument juridic complet: temei constituțional, temei legal, efect procesual determinat și jurisprudență care i-a fixat limitele. Este singurul loc în care instituția funcționează exact așa cum a fost proiectată.

³⁵ Distincția dintre contenciosul subiectiv și cel obiectiv este utilizată aici în accepțiunea consacrată în doctrina românească de drept administrativ. [VERIFICARE: trimitere punctuală la o monografie de contencios administrativ, pentru ediția și pagina exacte.]

³⁶ Înalta Curte de Casație și Justiție, Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept, Decizia nr. 11/2015, pronunțată în Dosarul nr. 612/122/2013 și publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 501 din 8 iulie 2015. Sesizarea a fost formulată de Curtea de Apel București – Secția a VIII-a contencios administrativ și fiscal, prin Încheierea din 19 iunie 2014.



6. STATUTUL PREFECTULUI: DE LA ÎNALT FUNCȚIONAR PUBLIC LA DEMNITAR

Legea nr. 340/2004 a încercat profesionalizarea și depolitizarea funcției, incluzând prefectul în categoria înalților funcționari publici, iar Codul administrativ a preluat soluția. Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 4/2021 a inversat-o: prefectul și subprefectul au trecut din categoria înalților funcționari publici în aceea a funcțiilor de demnitate publică.³⁷

Condițiile de ocupare a funcției merită citite cu atenție, fiindcă în ele se citește intenția reală a legiuitorului. Se cer studii universitare de licență și absolvirea unui program de formare specializată; dar persoana care nu a absolvit programul poate fi numită, cu obligația de a-l finaliza în termen de un an, sub sancțiunea eliberării de drept din funcție.³⁸ Exigența profesională nu este suprimată - este mutată după numire. Ea încetează să fie o condiție de acces și devine o formalitate de regularizare.

Doctrina românească a formulat două lecturi, ambele consistente. Prima susține că reglementarea din 2004, care stabilea prefectul ca înalt funcționar public apolitic, a rămas o chestiune pur declarativă, voința politică prevalând constant asupra profesionalizării; ordonanța din 2021 nu ar face decât să elimine duplicitatea dintre statutul legal și cel real, responsabilizând mai direct executivul.³⁹ A doua lectură observă că modificarea suprimă exact garanția de neutralitate care legitima controlul de legalitate exercitat asupra unor autorități alese prin vot. Prima lectură are în favoarea ei realitatea; a doua, coerența sistemului. Ele nu se exclud: se poate ca dreptul să fi fost adus în acord cu faptele și, prin aceasta, sistemul să fi pierdut o piesă.

Problema de tehnică și de legitimitate constituțională a fost invocată public, dar necesită o formulare mai riguroasă decât cea vehiculată. Art. 123 alin. (3) din Constituție prevede că atribuțiile prefectului se stabilesc prin lege organică.⁴⁰ Obiecția potrivit căreia o ordonanță de urgență nu ar putea interveni în acest domeniu nu rezistă, întrucât art. 115 alin. (5) permite reglementarea prin ordonanță de urgență în domeniul legii organice, cu aprobarea de către Camera competentă cu majoritatea cerută pentru legea organică.⁴¹ Întrebările reale sunt altele: dacă statutul funcției intră în sfera noțiunii de atribuții, în sensul art. 123 alin. (3), și dacă cerința situației extraordinare a cărei reglementare nu poate fi amânată era îndeplinită pentru o modificare de statut al cărei obiect nu presupunea urgență materială. Ambele întrebări admit răspunsuri argumentate în sens contrar, iar studiul nu le tranșează în absența unei dezlegări jurisprudențiale pe acest punct precis, pe care nu am putut-o identifica și confirma. [VERIFICARE: existența unei decizii a Curții Constituționale având ca obiect O.U.G. nr. 4/2021.]

Nucleul contradicției se formulează însă independent de soluția acestei controverse: un demnitar politic exercită controlul de legalitate asupra unor autorități alese prin vot. Problema nu este una de conduită, ci de arhitectură constituțională. Tutela administrativă își extrage legitimitatea din neutralitatea tutorelui; ea este acceptabilă într-un sistem cu autonomie locală tocmai fiindcă cel care o exercită nu are un interes propriu în rezultat. Suprimând neutralitatea statutară și păstrând competența, legiuitorul a produs o construcție în care instrumentul de apărare a legalității obiective este pus la dispoziția majorității politice a momentului. Din nou: enunțul descrie o structură de stimulente, nu o acuzație de fapt.

³⁷ Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 4/2021 pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 117 din 3 februarie 2021; art. 250 din Codul administrativ, astfel cum a fost modificat.

³⁸ Codul administrativ, art. 250 alin. (2[^]1)-(2[^]5), introduse prin O.U.G. nr. 4/2021.

³⁹ A. Niță, Prefectul demnitar public versus prefectul înalt funcționar public – o dispută cu evoluție sinuoasă, Revista Universul Juridic, nr. 3/2021, pp. 46–57.

⁴⁰ Constituția României, art. 123 alin. (3).

⁴¹ Constituția României, art. 115 alin. (5).



Aceeași ordonanță conține însă o compensație care a trecut aproape neobservată. Prin ea a fost înființată funcția de secretar general al instituției prefectului, ocupată de un înalt funcționar public, iar ordinele prefectului se contrasemnează de acesta.⁴² Garanția profesională nu a fost eliminată din instituție: ea a migrat de la conducătorul instituției către adjunctul său tehnic. Legiuitorul a politizat prefectul și, prin același act, a reintrodus un funcționar de carieră ca ancoră de legalitate. Gestul este o recunoaștere implicită: funcția are o componentă profesională de care numirea politică nu se poate dispensa. Statul a admis, în același text, atât că prefectul este un demnitar, cât și că un demnitar nu poate garanta singur legalitatea propriilor acte.

Lectura weberiană explică oscilația mai bine decât orice ipoteză conjuncturală. Dominația legal-rațională își extrage legitimitatea din competență, din procedură și din validitatea unui statut stabilit rațional; dominația politică și-o extrage din mandat.⁴³ Prefectului i s-a cerut, din 1864 încoace, să fie simultan ambele. În 2021 statul a optat pentru al doilea termen și a păstrat, prin contrasemnătură, un fragment din primul. Pe indicatorul statutar, ceea ce se constată nu este un declin, ci o revenire: instituția a fost readusă la natura pe care o avea la origine.

7. PREFECTUL ȘI CETĂȚEANUL: O INSTITUȚIE FĂRĂ PUBLIC

Cetățeanul nu întâlnește instituția prefectului prin funcția ei constituțională. O întâlnește prin servicii administrative conexe, care nu au nicio legătură cu tutela sau cu reprezentarea Guvernului: serviciile publice comunitare pentru eliberarea și evidența pașapoartelor simple și cele pentru regimul permiselor de conducere și al înmatriculării vehiculelor, organizate în cadrul instituției prefectului,⁴⁴ eliberarea apostilei pe actele oficiale destinate străinătății,⁴⁵ audiențele și petițiile.

Enumerarea trebuie făcută cu prudență, iar competențele presupuse nu trebuie invocate. Studiul reține doar atribuțiile a căror bază normativă a putut fi verificată. Rezultatul rămâne semnificativ chiar în această formă restrânsă.

Consecința este o disociere completă între vizibilitatea socială a instituției și rolul ei juridic. Cetățeanul cunoaște ghișeul, nu tutela. Nimeni nu a stat vreodată la coadă pentru un control de legalitate. Instituția este, pentru publicul larg, locul unde se obține un pașaport sau o apostilă - adică exact locul unde funcția ei constituțională este absentă.

Această disociere explică fragilitatea politică a instituției mai bine decât orice analiză a competențelor. Primarul este contestat permanent, dar nimeni nu propune desființarea primăriei, fiindcă toată lumea știe la ce servește. Prefectul nu este contestat de public: îi este necunoscut, ceea ce este o poziție mai slabă. Critica presupune un raport; indiferența nu presupune niciunul. O instituție pe care publicul nu o percepe ca fiind a sa nu are apărători în momentul în care i se pune în discuție existența.

Audiențele și petițiile completează tabloul fără să îl schimbe. Cetățeanul care se adresează prefectului o face, de regulă, pentru a obține o intervenție împotriva unei autorități locale - adică pentru exact funcția constituțională a instituției. Însă calea prin care ajunge acolo este cea a plângerii individuale, iar ceea ce caută este soluționarea cazului său, nu restabilirea legalității obiective. Instituția primește astfel o cerere de tutelă formulată în termeni de drept subiectiv, pe care nu o poate onora ca atare.

⁴² Codul administrativ, art. 265 alin. (11)–(14), privind funcția de secretar general al instituției prefectului, și art. 275 alin. (1[^]), privind contrasemnarea ordinelor prefectului, ambele introduse prin O.U.G. nr. 4/2021. Funcția a fost inclusă în categoria înalților funcționari publici prin art. 389 lit. c[^]1).

⁴³ Pentru cele trei tipuri ideale de dominație legitimă și pentru dominația rațională ca tip specific statului modern, a se vedea H. T. Gorun, A. Gorun, op. cit., pp. 190–191; A. Gorun, *Teoria politică*, Presa Universitară Clujeană, Cluj-Napoca, 2002, pp. 157–167.

⁴⁴ Ordonanța Guvernului nr. 83/2001 privind înființarea, organizarea și funcționarea serviciilor publice comunitare pentru eliberarea și evidența pașapoartelor simple și serviciilor publice comunitare regim permise de conducere și înmatriculare a vehiculelor, art. 1 alin. (1).

⁴⁵ Ordonanța Guvernului nr. 66/1999 pentru aderarea României la Convenția cu privire la suprimarea cerinței supralegalizării actelor oficiale străine, aprobată prin Legea nr. 52/2000; Instrucțiunile ministrului afacerilor interne nr. 82/2010 privind organizarea și desfășurarea activității de eliberare a apostilei.



Neînțelegerea este reciprocă și structurală: cetățeanul cere ceea ce prefectul nu poate da, iar prefectul poate da ceva ce cetățeanul nu a cerut.

Observația finală a acestei secțiuni este cea mai incomodă. Serviciile care fac instituția vizibilă sunt și cele mai ușor detașabile de ea. Pașapoartele, permisele și apostila ar putea fi transferate mâine altei structuri, fără ca art. 123 din Constituție să fie atins. Vizibilitatea instituției se sprijină, așadar, pe partea ei cea mai puțin esențială - iar dacă acea parte ar fi mutată, instituția ar rămâne cu funcția ei constituțională intactă și fără niciun public care să o cunoască.

8. PREFECTUL CA MEDIATOR ȘI CATALIZATOR: MUTAȚIA FUNCȚIONALĂ

Aici se testează ipoteza concurentă. Dacă rolul instituției s-a deplasat, deplasarea trebuie să fie vizibilă în atribuții reale, iar nu doar în discursul instituțional.

Un singur segment al acestui rol este consolidat normativ. Codul administrativ îi rezervă prefectului un capitol distinct de atribuții în domeniul situațiilor de urgență,⁴⁶ iar prefectul județului este președintele comitetului județean pentru situații de urgență.⁴⁷ Atribuția este substanțială - evaluarea situațiilor de urgență, aprobarea planurilor de asigurare a resurselor umane, materiale și financiare, informarea structurilor naționale - și a fost exercitată intens în ultimii ani. Pe acest segment, ipoteza deplasării se confirmă.

Regimul situațiilor de urgență produce însă un efect pe care analiza dreptului comun nu îl anticipează. În cadrul comitetului județean, hotărârile adoptate sub președinția prefectului devin obligatorii pentru structurile reprezentate - inclusiv pentru servicii deconcentrate asupra cărora, în regim ordinar, el nu are decât drept de urmărire. Criza îi conferă, temporar, exact ierarhia pe care legea organică i-o refuză permanent. Concluzia este tulburătoare: sistemul administrativ românesc pare să considere conducerea teritorială necesară atunci când situația devine gravă și inutilă în restul timpului. Or, o competență justificată de urgență, dar nefolosită în normalitate, nu se poate improviza la nevoie; ea presupune rutine, relații și autoritate construite anterior.

Restul rolului nu are aceeași consistență. Medierea conflictelor de muncă și a protestelor, dialogul cu partenerii sociali, intermedierea între Guvern și actorii sociali teritoriali se exercită în mare parte în afara unui cadru juridic articulat. Ele nu sunt atribuții în sens tehnic, ci practici. Distanța are consecințe precise: o practică nu poate fi pretinsă de nimeni, nu poate fi evaluată după un standard și nu poate fi apărată juridic atunci când instituția este contestată. Ea depinde de persoana titularului, nu de instituție - ceea ce înseamnă că dispare odată cu el.

Studiul propune, pentru acest fenomen, noțiunea de mutație funcțională needificată normativ: instituția a dobândit un rol social real fără ca dreptul să îl consacre. Consecințele sunt trei și se contrazic parțial. Rolul este util, fiindcă acoperă un gol pe care nicio altă structură teritorială nu îl umple. Este instabil, fiindcă nu poate fi cerut, măsurat sau sancționat. Și este invizibil în orice evaluare juridică a utilității instituției, tocmai fiindcă nu se află în lege - astfel încât, în dezbaterile despre desființarea instituției, argumentul cel mai puternic în favoarea ei este și cel care nu poate fi invocat cu un text în mână.

Există și o limită de natură temporală. Administrarea crizei este, prin definiție, intermitentă. O instituție justificată preponderent prin gestiunea situațiilor excepționale este o instituție justificată doar uneori. Între crize, argumentul dispare, iar întrebarea despre utilitate revine în aceiași termeni. Ipoteza concurentă se confirmă, așadar, parțial - deplasarea este reală -, dar nu salvează instituția, fiindcă o funcție neconsacrată nu poate întemeia o legitimitate permanentă.

⁴⁶ Codul administrativ, art. 257, privind atribuțiile prefectului în domeniul situațiilor de urgență.

⁴⁷ Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 21/2004 privind Sistemul Național de Management al Situațiilor de Urgență, art. 11.

9. CONCLUZII

Arbitrajul între cele două ipoteze se face indicator cu indicator, în ordinea anunțată.

Pe indicatorul normativ, declinul se confirmă doar parțial și cu o corecție importantă. Distanța dintre prefectul-șef al administrației județene din 1925 și reprezentantul cu atribuții fragmentate din 2019 este reală, dar apogeul interbelic a aparținut unui regim centralist, iar raportarea la el măsoară instituția după un etalon incompatibil cu autonomia locală. Ceea ce s-a produs nu este atât o pierdere, cât o realocare de competențe către autoritățile alese, pe măsură ce autonomia a crescut. Declinul, aici, este efectul secundar al unui câștig democratic.

Pe indicatorul funcțional, declinul se confirmă fără rezerve. Conducerea serviciilor publice deconcentrate este nominală, iar niciuna dintre cele trei pârgii ale subordonării reale nu aparține prefectului.

Pe indicatorul controlului, declinul se confirmă în efectivitate, nu în competență. Atribuția este intactă juridic și inaplicabilă integral în fapt, iar exercitarea ei nu este măsurată public. O competență nemăsurată nu este o competență contestată, ci una care nu poate fi nici apărută, nici corectată.

Pe indicatorul contencios, declinul nu se confirmă. Competența de sesizare a instanței este ireductibilă, nesubstituibilă și integral instrumentată.

Pe indicatorul statutar, ceea ce se constată nu este declin, ci inversare. Ordonanța din 2021 a readus instituția la natura ei originară, aceea a unui reprezentant politic al centrului. Paradoxul merită enunțat: instituția este cel mai fidelă originii sale exact în punctul în care este cel mai criticată.

Pe indicatorul social, declinul se confirmă într-o formă care nu a fost niciodată alta: instituția nu pare să fi cunoscut vreodată o adeziune publică proprie, distinctă de aceea a regimului care o întreținea. Iar contra-indicatorul - rolul de mediator și de administrator al crizei - confirmă o deplasare reală, dar neconsolidată normativ.

Verdictul nu aparține niciuneia dintre cele două ipoteze luate separat. Instituția nu a decăzut uniform; a devenit asimetrică. Formula sintetică este următoarea: prefectul a păstrat puterile pe care le exercită în fața judecătorului și le-a pierdut pe acelea care ar presupune o ierarhie administrativă reală. Este intact acolo unde acționează prin drept și golit acolo unde ar trebui să acționeze prin administrație.

Contribuția originală a acestui studiu constă în grila celor cinci indicatori - aplicabilă și altor instituții administrative a căror utilitate este pusă în discuție - și în distincția dintre declin instituțional și mutație funcțională needificată normativ, care permite separarea pierderii de competențe de dobândirea de roluri neconsacrate.

Din analiză decurg trei propuneri de lege ferenda, corelate cu indicatorii la care declinul s-a confirmat.

Prima vizează completarea sferei actelor supuse tutelei administrative, prin includerea expresă a actelor președintelui consiliului județean. Justificarea este inadvertența semnalată între textul constituțional și cel legal; efectul așteptat este închiderea unei zone de acte administrative sustrate controlului obiectiv, fără extinderea naturii competenței.

A doua vizează instituirea obligației de publicare a unui raport anual standardizat privind controlul de legalitate - număr de acte verificate, proceduri prealabile declanșate, acțiuni introduse, soluții obținute -, cu consolidare națională. Justificarea este imposibilitatea actuală de a măsura indicatorul controlului; efectul așteptat este dublu: o competență opacă devine verificabilă, iar selectivitatea, dacă există, devine detectabilă.

A treia vizează atribuirea către colegiul prefectural a unei competențe decizionale cu efecte juridice într-un domeniu limitat - bunăoară un aviz conform asupra componentei teritoriale a proiectelor de buget ale serviciilor deconcentrate, ori obiective anuale comune cu efect în evaluare. Justificarea este discrepanța dintre verbul constituțional și inexistența instrumentului; efectul așteptat este alinierea textului la realitate, fără importul modelului ierarhic din 1938.



Limitele cercetării trebuie enunțate fără menajamente. Absența datelor statistice agregate face ca doi dintre indicatori să fie argumentați exclusiv calitativ. Studiul nu conține o componentă empirică - interviuri, analiză de dosare, cercetare de teren -, iar perspectiva este exclusiv națională.

Direcțiile viitoare decurg din aceste limite. Digitalizarea controlului de legalitate merită o cercetare distinctă: un registru electronic al actelor administrative locale ar face, pentru prima dată, tehnic posibilă verificarea exhaustivă și ar transforma limita de capacitate dintr-un dat structural într-o problemă rezolvabilă. Raportul dintre instituția prefectului și politicile de dezvoltare regională rămâne insuficient explorat. Iar comparația cu modelele francez, italian și polonez ar permite testarea grilei propuse aici pe sisteme care au făcut opțiuni diferite pornind de la aceeași sursă napoleoniană.

Întrebarea reală nu este, până la urmă, dacă prefectul mai este necesar, ci ce anume rămâne neacoperit în teritoriu dacă instituția dispăre. Răspunsul restrânge considerabil miza. Nu serviciile de ghișeu ar dispărea: ele sunt transferabile. Nu coordonarea serviciilor deconcentrate: ea nu a fost niciodată reală. Nu administrarea crizei: sistemul de management al situațiilor de urgență ar putea funcționa cu o altă prezidenție. Ar dispărea un singur lucru - mecanismul prin care statul poate aduce un act administrativ local în fața unui judecător fără ca nimeni să fi fost vătămat. Într-un sistem în care legalitatea subiectivă are numeroși apărători, legalitatea obiectivă are unul singur. O instituție poate supraviețui cu foarte puțin; dar acel puțin trebuie numit. Timp de un secol și jumătate, România a păstrat prefectul fără să decidă vreodată la ce servește, iar amânarea acestui răspuns a durat destul cât să devină ea însăși trăsătura definitorie a instituției. Eroziunea nu este a competențelor. Este a definiției.



BIBLIOGRAFIE

I. Tratatе și monografii

- Agrigoroaiei, I. (2001). *România interbelică* (Vol. I). Iași: Editura Universității „Alexandru Ioan Cuza”.
- Alexandru, I. (1999). *Administrația publică. Teorii. Realități. Perspective*. București: Lumina Lex.
- Calcan, Gh. (2009). *Administrația publică românească în secolele XIX–XX*. București: Editura Universitară.
- Gorun, A. (2002). *Teoria politică*. Cluj-Napoca: Presa Universitară Clujeană.
- Gorun, H. T., & Gorun, A. (2022). *Tratat de administrație publică. Fundamente sociologice, juridice, antropologice, filosofice și istorice ale administrației publice* (Vol. I). Craiova: Editura Universitaria. ISBN 978-606-14-1828-2.
- Săgeată, D. R. (2006). *Deciziile politico-administrative și organizarea teritoriului*. București: Editura Universității Naționale de Apărare „Carol I”.

II. Articole și studii

- Agencia Națională a Funcționarilor Publici. (2013). *Analiza privind evoluția istorică a termenului și a competențelor prefectului, precum și numeroasele forme de exercitare a funcției în timp*. București: A.N.F.P.
- Bitea, C. (2019, 7 august). *Codul administrativ. Hocus-pocus cu serviciile publice deconcentrate și nu numai...* JURIDICE.ro.
- Clipa, C. *Ne îndreptăm spre facultativitatea plângerii administrative prealabile? Câteva observații pe marginea modificării neriguroase a art. 7 alin. (5) din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ*. JURIDICE.ro.
- Niță, A. (2021). *Prefectul demnitar public versus prefectul înalt funcționar public – o dispută cu evoluție sinuoasă*. Revista Universul Juridic, (3), 46–57.
- Niță, A. J. (2023). *Valențe și inadvertențe ale reglementării constituționale și legale a actelor ce fac obiectul controlului de tutelă administrativă exercitat de prefect*. Revista Universul Juridic, (9).

III. Acte normative

- Constituția României, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 767 din 31 octombrie 2003.
- Legea comunală, decretată la 31 martie 1864, promulgată la 1 aprilie 1864.
- Legea pentru înființarea consiliilor județene, decretată la 31 martie 1864, promulgată la 2 aprilie 1864.
- Legea din 31 martie 1872 pentru modificarea unor articole din Legea consiliilor județene din 1864.
- Legea pentru unificarea administrativă din 14 iunie 1925.
- Legea nr. 167/1929 pentru organizarea administrațiunii locale, publicată în Monitorul Oficial nr. 170 din 3 august 1929.
- Legea administrativă din martie 1936. [VERIFICARE: data promulgării și numărul Monitorului Oficial.]
- Legea administrativă din 14 august 1938, promulgată prin Decretul Regal nr. 2.919 din 13 august 1938, publicată în Monitorul Oficial nr. 187 din 14 august 1938.
- Legea nr. 135 din 25 aprilie 1947 pentru instituirea comisiunilor interimare la comune și județe.
- Legea nr. 17 din 15 ianuarie 1949.
- Legea nr. 5 din 6 septembrie 1950 pentru raionarea administrativ-economică a teritoriului Republicii Populare Române.
- Legea nr. 5 din 19 iulie 1990 privind administrarea județelor, municipiilor, orașelor și comunelor până la organizarea de alegeri locale.
- Ordonanța Guvernului nr. 66/1999 pentru aderarea României la Convenția cu privire la suprimarea cerinței supralegalizării actelor oficiale străine, aprobată prin Legea nr. 52/2000.
- Ordonanța Guvernului nr. 83/2001 privind înființarea, organizarea și funcționarea serviciilor publice comunitare pentru eliberarea și evidența pașapoartelor simple și serviciilor publice comunitare regim permise de conducere și înmatriculare a vehiculelor.
- Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 21/2004 privind Sistemul Național de Management al Situațiilor de Urgență.
- Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004.
- Legea nr. 340/2004 privind prefectul și instituția prefectului (abrogată).
- Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ.
- Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 4/2021 pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ, publicată în Monitorul Oficial nr. 117 din 3 februarie 2021.



Instrucțiunile ministrului afacerilor interne nr. 82/2010 privind organizarea și desfășurarea activității de eliberare a apostilei.

IV. Jurisprudență

Înalta Curte de Casație și Justiție, Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept, Decizia nr. 11/2015, pronunțată în Dosarul nr. 612/122/2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 501 din 8 iulie 2015.

V. Surse oficiale online

Instituția Prefectului – Județul Botoșani. Raport de activitate pentru anul 2025. Disponibil la bt.prefectura.mai.gov.ro.

Instituția Prefectului – Județul Gorj. Raport de activitate pentru anul 2023. Disponibil la gj.prefectura.mai.gov.ro.

Instituția Prefectului – Municipiul București. Legislație privind apostila. Disponibil la b.prefectura.mai.gov.ro.