

Cuprins

Prefață.....	5
Cuvânt-înainte.....	9
PARTEA I. INSTITUȚIA PREFECTULUI ÎN DREPTUL ROMÂNESC	15
Capitolul I. Evoluția reglementărilor privind Instituția Prefectului în România	15
Secțiunea I. Considerații introductive.....	15
Secțiunea a II-a. Evoluția Instituției Prefectului în România în perioada 1864-1990.....	23
Secțiunea a III-a. Situația juridică a administrației de stat de la Revoluția din Decembrie 1989 până în prezent.....	38
Capitolul II. Statutul prefectului potrivit sistemului constituțional actual	66
Secțiunea I. Evoluția reglementării constituționale privind prefectul.....	66
Secțiunea II. Semnificația reglementării Instituției Prefectului în capitolul V al titlului III din Constituție.....	70
Secțiunea a III-a. Statutul constituțional actual al prefectului.....	72
Capitolul III. Statutul legal actual al prefectului	81
Capitolul IV. Formele de activitate a prefectului.....	106
Secțiunea I. Identificarea formelor de activitate a prefectului	106
Secțiunea a II-a. Actele juridice și operațiunile administrative ca forme de activitate a prefectului.....	107
Capitolul V. Subprefectul. Analiză comparativă a Instituțiilor Prefectului și Subprefectului	115
Secțiunea I. Statutul legal al subprefectului	115
Secțiunea a II-a. Atribuțiile subprefectului.....	118
Secțiunea a III-a. Alte dimensiuni ale statutului juridic al subprefectului.....	119

Capitolul VI. Principiile de organizare și funcționare a activității prefectului.....	126
Secțiunea I. Despre principii	126
Secțiunea a II-a. Principii constituționale aplicabile prefectului	127
2.1. Principii constituționale specifice	127
2.2. Alte principii constituționale aplicabile prefectului.....	129
Secțiunea a III-a. Principiile legale privind activitatea prefectului	132
Capitolul VII. Atribuțiile prefectului prevăzute de Codul administrativ privind prefectul și Instituția Prefectului.....	136
Capitolul VIII. Atribuții prevăzute prin alte părți ale Codului administrativ sau prin alte acte normative.....	141
Secțiunea I. Atribuții prevăzute de Partea a III-a a Codului administrativ consacrată administrației publice locale.....	141
Secțiunea a II-a. Atribuții ale prefectului reglementate de acte normative în materie electorală și referitoare la aleșii locali.....	146
Secțiunea a III-a. Alte atribuții.....	147
Capitolul IX. Cariera prefectului.....	153
Secțiunea I. Generalități privind cariera funcționarilor publici	153
Secțiunea a II-a. Cariera prefectului – realitate sau deziderat?	155
Secțiunea a III-a. Elemente componente ale carierei funcțiilor de prefect și subprefect	158
Capitolul X. Dreptul prefectului de a sesiza instanțele de judecată.....	164
Secțiunea I. Aspecte generale	164
Secțiunea a II-a. Particularități ale acțiunii prefectului.....	166
Capitolul XI. Concluzii privind Instituția Prefectului în dreptul românesc.....	172
PARTEA A II-A. ELEMENTE DE DREPT COMPARAT. INSTITUȚIA PREFECTULUI ÎN STATE MEMBRE ALE UNIUNII EUROPENE.....	175
Capitolul I. Principii consacrate de Carta Europeană a autonomiei locale	175
Capitolul II. Generalități privind organizarea și funcționarea administrației publice în statele membre ale Uniunii Europene	179

Capitolul III. Prefectul și administrația publică locală în statele unitare din Uniunea Europeană.....	182
Capitolul IV. Administrația locală și reprezentantul Guvernului în teritoriu în statele federale	202
Capitolul V. Concluzii desprinse din partea a doua privind administrația publică locală în statele membre ale Uniunii Europene.....	206
Capitolul VI. Concluzii și propuneri <i>de lege ferenda</i>.....	208
Bibliografie	215

Prefață

Prefectul reprezintă, fără îndoială, una dintre instituțiile ce împodobesc zestrea de tradiții ale administrației publice din țara noastră. Care i-a marcat evoluția de-a lungul timpului, și care, în egală măsură, se regăsește într-o formă mai mult sau mai puțin asemănătoare, sub aceeași denumire sau sub denumiri diferite, și în majoritatea celorlalte state membre ale Uniunii Europene.

La baza apariției ei, s-a aflat nevoia ca acest centru să aibă în teritoriu un reprezentant care să vegheze modul în care administrația locală își realizează atribuțiile. Și cel în care legea este respectată. Care să aibă și instrumentele prin care să intervină atunci când constată contrariul. Pentru că **legalitatea constituie regula de aur a fiecărei democrații**. Ea trebuie să se reflecte în viața statului, a autorităților sale, dar și în cea a membrilor societății, persoane fizice sau juridice.

Că lucrurile stau astfel rezultă din aceea că legea noastră fundamentală are înscris, în primul articol al său, care se numește *Statul român*, o dispoziție prin care se menționează că, *în România, respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie*.

După cum este îndeobște cunoscut, această prevedere a fost inițial consacrată ca o *îndatorire fundamentală* și înscrisă în capitolul II al titlului II, care reglementează această materie. Faptul că prin Legea de revizuire a Constituției s-a realizat transferul ei în primul titlu și primul articol al său, cu păstrarea conținutului, nu reprezintă o simplă „rearanjare” a textelor acesteia, ci o veritabilă „schimbare de paradigmă”, cum ar spune regretatul nostru profesor Antonie Iorgovan, în sensul schimbării *centrului de greutate* a edificiului constituțional pe acest principiu fundamental al oricărei democrații autentice.

Odată cu transformările profunde realizate în țara noastră, prin sacrificiul însângerat al Revoluției din Decembrie 1989, se revine la *tradițiile democratice ale poporului român*, între acestea aflându-se și Instituția Prefectului. A cărei înțelegere și rațiune de a fi trebuie coroborate cu principiile ce guvernează administrația publică în unitățile administrativ-teritoriale, care toate gravitează în jurul *autonomiei locale*. Aceasta este recunoscută atât la nivel național, al statelor membre, cât și la cel al Uniunii Europene, ca fiind principiul pe care se construiesc și prin raportare la care funcționează așa-zisele *democrații locale*. Și în jurul căruia gravitează toate celelalte principii, precum cele ale deconcentrării serviciilor publice, descentralizării și subsidiarității.

Astfel se explică adoptarea, la nivelul Uniunii Europene, a unei Carte a autonomiei locale, care a fost ratificată și de țara noastră, prin care se conferă

autorităților deliberative și executive dreptul și capacitatea efectivă de a gestiona treburile colectivităților locale care le-au ales și în numele cărora acționează. În acest angrenaj instituțional, prefectul are un rol deosebit. Acela de realizare a unui echilibru între libertatea de decizie și acțiune pe care o presupune autonomia locală și respectarea limitelor de legalitate stabilite prin actele normative adoptate de puterea centrală. Chiar prin statutul său, de reprezentant al centrului, al Guvernului, care acționează în plan local, prefectul este și trebuie să rămână un factor de contrapondere a exceselor pe care structurile locale le pot manifesta în acțiunea lor, uitând că și autonomia locală are anumite *limite*, iar aceste *limite* sunt trasate de legiuitor.

Modul în care a evoluat, sub aspect legislativ și instituțional, prefectul după 1990 demonstrează, pe de o parte, conștientizarea rolului pe care el îl are în administrație, iar pe de altă parte, nevoia de a se adapta la exigențele statelor unde există o istorie bine statornicită și un rol pe care aceasta l-a validat, și avem în vedere Franța, eterna „sursă” și „resursă” de inspirație a sistemului legislativ și instituțional din țara noastră. După ce aproape 15 ani prefectul a fost calificat, *de jure* și *de facto*, un demnitar politic, acesta este *metamorfozat* în *înalt funcționar public*, declanșându-se ceea ce, la nivel doctrinar, dar și al vieții publice, a fost calificat ca reprezentând trecerea la *procesul de profesionalizare* a funcțiilor de prefect și subprefect.

Intențiile au fost generoase, perspectivele se relevau a fi luminoase, ca să vorbim în rime, însă realitățile s-au dovedit, din păcate, prea des – era să spunem *găunoase*, dar ne abținem să o facem – incapabile să țină ritmul cu litera și spiritul reglementărilor legale. *Înaltul funcționar public* este categoria de funcționari publici din vârful ierarhiei administrative, a cărei accedere presupune condiții și proceduri de o rigoare cu totul specială. Este suficient să invocăm procedura *concursului național*, care trebuie organizat în vederea recrutării de o comisie constituită la nivel național, formată în cea mai mare parte din personalități ale lumii academice în sfera dreptului administrativ și a practicii administrative propriu-zise. Câți dintre cei care s-au „perindat”, din 2005 încoace, în posturile de prefecți și subprefecți au fost recrutați de această „comisie națională”? Câți dintre ei îndeplineau condițiile de studii impuse de lege? Câți dovedesc, prin conduita lor profesională, prin întreaga activitate, acea *neutralitate politică* pe care o impune legea, *neapartenență politică sub sancțiunea destituirii din funcția publică*? Câți dintre ei au fost menținuți după ce s-a schimbat partidul sau alianța politică aflată la guvernare, care i-a propulsat în posturile respective?

Sunt acestea întrebări retorice, răspunsurile le cunoaștem cu toții și, mai mult sau mai puțin, pe cei care suntem „împătimiți” ai dreptului administrativ nu ne pot lăsa indiferenți, ca să nu spunem că ne dor de-a binelea.

Am făcut parte din colectivul de redactare a Codului administrativ și, cu toată amărăciunea, am acceptat soluția propusă în proiectul inițial de a se reveni la statutul de demnitari politici al prefectului și subprefectului. Ne-am exprimat, cu onestitatea care ne caracterizează și care – cunoaștem și ne asumăm, ne place atât de puțin –, că în acest mod se clarifică lucrurile. Se abandonează starea de *ipocrizie* prin care, pe de o parte, prin lege, consacram un statut, iar pe de altă parte, prin practica guvernamentală și administrativă, se desființează. Cum altfel pot fi calificate modul în care s-au făcut numirile în aceste posturi sau cum s-au dispus eliberările din funcții, imediat ce coalițiile de guvernare s-au destrămat? Într-un studiu anterior, ne exprimam în sensul că apreciam „*decizia de a se reveni la **prefectul politic**, spre deosebire de **corul** de văicăreli și acuze care au acompaniat la noi această decizie, văzând-o ca pe un iremediabil și condamnat regres. Am exprimat poziția noastră, că este preferabil ca lucrurile să fie clarificate decât să **băltim** într-o vinovată demagogie, în care să ne **prefacem** că prefectul este înalt funcționar public, căruia îi este interzisă apartenența politică, pentru ca, în realitate, el să fie cel mai activ **agent** al politicului, cum de altfel și este **reprezentantul Guvernului în fiecare județ și în municipiul București**”¹.*

În forma finală a Codului administrativ, adoptată prin O.U.G. nr. 57/2019², după o istorie legislativă sinuoasă, s-a revenit la formula de înalți funcționari publici a prefectului și subprefectului. Nu ne rămâne decât să ne dorim ca măcar de acum înainte această soluție să se reflecte în practică, statutul să fie respectat, să se garanteze dreptul la carieră, iar prefectii și subprefecții să reprezinte, în mod autentic, chintesența ideii de profesionalism, de experiență și de neutralitate în administrația publică.

Lucrarea pe care o prefațăm este consacrată prefectului, iar sorgintea ei se află în teza de doctorat pe care autorul ei și fostul nostru doctorand a susținut-o în urmă cu mai mult de cinci ani la Universitatea București. Ne bucurăm că, în sfârșit, s-a hotărât ca *munca sa să vadă și lumina tiparului, nu doar colbul bibliotecii*, cum s-ar exprima, metaforic, un alt colaborator de nădejde al nostru, Cristian Bitea. În cuprinsul ei, sunt valorificate nu numai acumulările teoretice dobândite pe parcursul cercetării doctorale, ci și bogata experiență practică, adunată ca funcționar public de conducere în cadrul Instituției Prefectului din județul Arad.

¹ V. Vedinaș, *O speranță devenită realitate – Codul administrativ*, în RDP nr. 2/2018, p. 16.

² Publicată în M. Of. nr. 555 din 5 iulie 2019.

Acest lucru îi conferă nu numai interes și utilitate, ci și, îndrăznim să spunem, *credibilitate*, pentru că una este să abordeze o instituție o persoană care o cunoaște *din cărți* și alta e o persoană care a exercitat-o efectiv, nu neapărat ca prefect, ci ca parte componentă a *Instituției Prefectului*.

De aceea, suntem convinși că monografia pe care o prefațăm va stârni interes, cu atât mai mult cu cât este prima lucrare de acest tip elaborată după intrarea în vigoare a Codului administrativ al României.

Prof. univ. dr. **Verginia Vedinaș**

Cuvânt-înainte

Prezenta lucrare tratează o instituție tradițională în sistemul administrației publice în România, și anume prefectul.

El se regăsește pe teritoriul românesc încă din a doua jumătate a secolului al XIX-lea, îndeplinind, în timp, un rol important în devenirea administrației publice pe teritoriul României moderne și în viața statului, în ansamblul său.

Statutul său juridic a fost și el supus unei evoluții continue, corespunzător mutațiilor petrecute în viața statului și a autorităților publice prin intermediul cărora acesta își realizează funcțiile.

Evoluția unei instituții este răspunsul la așteptările societății din partea ei. Astfel se explică acele căutări care se manifestă din partea legiuitorului, a factorilor de decizie, soluțiile la care aceștia se opresc de-a lungul timpului.

În ceea ce îl privește pe prefect, soluțiile au variat între statutul de **om politic** și cel de **funcționar de carieră al prefectului**.

În perioada regimului de tip totalitar, prefectul a încetat să existe ca organ al administrației publice, exponent al centrului în teritoriu. În concret, cum s-a întâmplat și cu alte instituții, el a fost înlocuit cu creații specifice vremurilor acelea, care purtau alte denumiri, dar care, în esența lor, păstrau și componente ale celor din care își trăgeau sfera. În cazul prefectului, cel care i-a „preluat” într-un fel rolul în acel regim a fost *primul-secretar*, care era reprezentantul clasei politice, al partidului care avea rol conducător și care exercita și atribuții politice și sarcini cu caracter administrativ. După 1990, primele reglementări adoptate în materia administrației publice au reintrodus prefectul pe firul autorităților administrației publice. Legiuitorul a optat în perioada 1990 până în prezent pentru trei mari tehnici de reglementare a acestei instituții:

a) reglementarea prefectului prin actele normative care au avut ca obiect organizarea și funcționarea administrației publice locale. Rațiunea care a stat la baza acestei opțiuni a avut în vedere, în primul rând, rolul pe care acesta îl exercită, acela de a supraveghea respectarea legii de către autoritățile administrației publice locale, precum conducerea serviciilor publice deconcentrate ale administrației ministeriale la nivelul județului/lor, ca unitate/ți administrativ-teritorială(e) de nivel intermediar.

În al doilea rând, s-a avut în vedere nivelul local al exercitării atribuțiilor sale, care vizează în egală măsură **județul**, dar și **comunele și orașele (municipiile)** care reprezintă nivelul de bază al organizării administrativ-teritoriale a țării.

Această opțiune a fost încurajată și de plasarea prefectului, potrivit Constituției în vigoare a României¹, în capitolul V al Titlului III, dedicat administrației publice locale;

b) cea de-a doua soluție a fost aceea a **reglementării de sine stătătoare a prefectului, printr-o lege distinctă**, respectiv **Legea nr. 340/2004** privind prefectul și Instituția Prefectului², în prezent abrogată prin Codul administrativ, adoptat prin Ordonanța de urgență nr. 57/2019. Momentul adoptării unei legi organice distincte a reprezentat în mod indubitabil un pas înainte, de natură să confere identitate prefectului în peisajul organelor administrației publice și să-i consolideze statutul juridic, rolul și funcțiile importante pe care le exercită și care l-au determinat pe unul din reprezentanții dreptului administrativ român, ne referim la regretatul profesor **Antonie Iorgovan**, să-l califice ca reprezentând „*primul ministru în teritoriu*”;

c) o a treia etapă este reprezentată de adoptarea Codului administrativ, care reglementează prefectul în partea a IV-a, intitulată *Prefectul, Instituția Prefectului și serviciile publice deconcentrate*.

Din punctul de vedere al **statutului juridic**, pe care prefectul l-a avut din 1990, și aici se înregistrează o evoluție, care a parcurs trei etape:

A) o primă etapă a reprezentat-o perioada **1990-2003**, când prefectul a fost considerat **om politic**, statut care a fost influențat de calificarea pe care textul constituțional, fost art. 122 devenit art. 123 după revizuirea și republicarea legii fundamentale, o conferă prefectului, de reprezentant al Guvernului la nivel local;

B) a doua etapă, pe care o denumim **intermediară** și ea este cuprinsă între 19 aprilie 2003, data adoptării Legii privind asigurarea transparenței în exercitarea funcțiilor și a demnităților publice, prevenirea și sancționarea corupției, și 2005, când a fost adoptată O.U.G. nr. 179/2005 de modificare și completare a Legii nr. 340/2004 privind prefectul și Instituția Prefectului.

În această perioadă, prefectul și subprefectul au fost încadrați prin Legea nr. 188/1999, privind Statutul funcționarilor publici în **categoria înalților funcționari publici**, însă se prevede că dobândirea efectivă a statutului de înalt funcționar public se va face *începând cu anul 2006, în mod eşalonat, în condițiile legii*. Actul normativ care a reglementat procedura de transformare a statutului

¹ Constituția României a fost modificată prin Legea nr. 429/2003, publicată în M. Of. nr. 669 din 22 septembrie 2003 și a fost republicată în M. Of. nr. 767 din 31 octombrie 2003.

² Publicată în M. Of. nr. 658 din 21 iulie 2004 și republicată în M. Of. nr. 225 din 24 martie 2008. Observăm că, la data publicării inițiale, titlul actului normativ nu cuprindea sintagma „prefectul”, ci doar „Instituția Prefectului”. Urmare a intervenției Guvernului, anul următor, prin ordonanță de urgență, titlul acestui act normativ a fost modificat în Lege privind prefectul și Instituția Prefectului, denumire menținută și prin Codul administrativ.

juridic al prefectului în înalt funcționar public a fost O.U.G. nr. 179/2005, care a consacrat metoda **atestării pe post a prefectilor în funcție**, procedura criticată în literatura de specialitate¹.

În această etapă **intermediară**, prefectul, dar și **subprefectul** erau **declarați prin lege înalți funcționari publici**, însă **ei au continuat să-și conserve statutul de oameni politici** până la faza derulării procedurii de atestare pe post și numirii lor ca înalți funcționari publici;

C) **cea de-a treia și ultima etapă** s-a declanșat începând cu anul 2006, când **prefecții și subprefecții au parcurs examenul de atestare pe post și au fost numiți înalți funcționari publici**.

Tot în 2005, prin O.U.G. nr. 179 s-a mai produs o transformare de esență la nivelul Instituției Prefectului, în sensul că **s-a desființat funcția de secretar general al prefecturii**, iar secretarii generali aflați în funcție, care fuseseră numiți în urma unui concurs, au fost numiți în funcția de **subprefect**, înființându-se astfel o nouă funcție de **subprefect** pe lângă cea existentă deja. Ulterior, în urma unei decizii care nu a fost niciodată încorporată în lege, s-a renunțat la una din cele două funcții de subprefect existente, rămânând câte un subprefect la nivelul fiecărui județ și doi subprefecți la nivelul Capitalei².

În ceea ce ne privește, avem o percepție critică despre desființarea funcției de **secretar general**, dat fiind faptul că acesta reprezenta specialistul, profesionistul la nivelul Instituției Prefectului, cu misiunea de a asigura continuitatea instituțională și de a coordona cu precădere activitatea de verificare a legalității actelor autorităților administrației publice locale.

Codul administrativ conservă statutul de înalt funcționar public al prefectului, deși au existat soluții, cuprinse chiar în varianta de proiect a acestui act normativ, când se optase pentru soluția de revenire la statutul de demnitari politici al prefectului și subprefectului.

În doctrină, au existat opinii pro și contra acestei calificări³. Și în opinia noastră, asupra căreia vom reveni, atât ca teoretician, dar și ca fost titular al funcției de subprefect, precum și de cunoscător al acestei instituții, în cadrul căreia mi-am desfășurat o bună parte activitate, consider că era o soluție care respectă realitățile, care este puțin probabil că se vor schimba, într-un viitor mai

¹ Pe larg asupra acestor aspecte, a vedea Capitolul II, Secțiunea a III-a a prezentei monografii.

² Potrivit Legii nr. 340/2004 și, în prezent, Codului administrativ, există în continuare doi subprefecți la județe și trei la municipiul București.

³ Pentru opiniile pro, a se vedea V. Vedinaș, I.L. Vedinaș, *Caznele legiferării sau despre codificarea dreptului administrativ*, în E. Bălan, D. Troanță, C. Iftene, M. Văcărelu (editori), *Codificarea administrativă – abordări doctrinare și cerințe practice*, Ed. Wolters Kluwer, București, 2018.

mult sau mai puțin apropiat, în România. S-ar fi realizat punerea în concordanță a statutului prefectului cu ceea ce el reprezintă în prezent în sistemul administrației publice din România. Pentru că, deși au trecut peste 14 ani de la „metamorfozarea” prefectului din *om politic* în *înalt funcționar public*, practica a rămas cu mult în urma legii și este puțin probabil că o „va prinde din urmă”.

Constatăm astfel că perioada de după 1990 s-a manifestat ca una a evoluției instituționale a prefectului în plan legislativ, în sensul identificării soluției de reglementare corespunzătoare a rolului pe care prefectul îl exercită în prezent în România. Dar suntem încă departe de a ne afla într-un stadiu de așezare legislativă și instituțională a acestei instituții. Vom demonstra pe parcursul lucrării că se continuă căutările și că acest lucru s-a reflectat într-un proiect de lege de revizuire a Constituției¹, care nu a mai fost adoptat, fiind declarat neconstituțional de către Curtea Constituțională, prin care se propunea consacrarea constituțională atât a funcției de prefect, cât și a celei de subprefect.

Interesul personal față de Instituția Prefectului rezultă, cum am mai menționat, din îndelungata mea experiență profesională pe care o am în cadrul acestei instituții, unde am exercitat diferite funcții de conducere, inclusiv funcția de subprefect. Am considerat necesar și util să îmi desăvârșesc experiența dobândită și să o valorific prin prezenta lucrare. Care are ca punct de pornire teza de doctorat pe care am susținut-o la Facultatea de Drept a Universității București în anul 2014.

Am fost conștient că nu merg pe un tărâm „nebătătorit”, că există lucrări de specialitate care analizează această instituție, inclusiv cu caracter monografic².

De altfel, nu este tratat³ sau curs universitar de drept administrativ⁴ care să nu analizeze într-o parte distinctă și problematica privind prefectul.

Nu este mai puțin adevărat că niciodată nu pot fi cercetate, de o manieră completă, toate aspectele referitoare la o instituție juridică.

Aceasta cu atât mai mult cu cât avem de-a face cu o realitate juridică și instituțională într-o permanentă transformare, evoluție, cum este prefectul.

În elaborarea prezentei monografii se reflectă **trei mai paliere de abordare**. Mai întâi, **evoluția istorică a instituției**, pentru a înțelege cum s-a manifestat ea în timp, care i-au fost rolul și atribuțiile și modalitățile prin care a

¹ A se vedea capitolul II, secțiunea a V-a din prezenta lucrare.

² *Exempli gratia*, E. Bălan, *Prefectul și prefectura în sistemul administrativ public*, Ed. Fundația România de Măine, București, 1997.

³ A se vedea A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, ed. a IV-a, Ed. All Beck, București, 2005, pp. 536-545.

⁴ A se vedea V. Vedinaș, *Drept administrativ*, Ed. Universul Juridic, ed. a XI-a, București, 2018, pp. 284-300; V. Vedinaș, *Tratat teoretic și practic de drept administrativ*, Ed. Universul Juridic, București, 2018, pp. 408-429.

interrelaționat cu alte autorități ale statului, în general, și ale administrației publice, în particular.

În al doilea rând, am aprofundat **statutul constituțional și legal actual al prefectului din perspectiva activității de practician desfășurată**, care îi relevă întotdeauna aspecte pe care analiza pur doctrinară nu le poate desluși în subtilitățile și profunzimile pe care manifestarea concretă le dezvăluie.

În al treilea rând, am realizat și o analiză a **modului în care se manifestă această instituție în alte sisteme de drept**, raportându-mă cu precădere la unele state din Uniunea Europeană.

Suntem conștienți că nimeni niciodată nu reușește să acopere în integralitatea lui un fenomen cercetat.

Că mereu apar alte necunoscute, însă străduința noastră s-a canalizat spre realizarea unei simbioze între **analiza doctrinară**, cea a **practicii administrative** și cea **legislativ-instituțională**, pentru a oferi un suport de cunoaștere și interes atât pentru teoreticieni, cât și pentru practicienii din sfera dreptului și administrației publice. Aceasta cu atât mai mult cu cât Codul administrativ al României, apărut în luna iulie 2019, aduce multe modificări în regimul sau, după caz, în statutul juridic al instituțiilor, pe care ne-am străduit să le reflectăm în conținutul prezentei lucrări.

Radu Nicolae Stoian

PARTEA I

INSTITUȚIA PREFECTULUI ÎN DREPTUL ROMÂNESC

Capitolul I

Evoluția reglementărilor privind Instituția Prefectului în România

Secțiunea I. Considerații introductive

Sorgintea Instituției Prefectului se regăsește în Roma Antică¹, unde noțiunile de *prefect* și de *prefectură* erau utilizate atât pentru a evoca o **unitate administrativ-teritorială**, cât și o **funcție publică, civilă sau militară**², sintagma *prefectus urbis* desemnând prefectul orașului Roma³. Etimologia cuvântului este astfel de origine latină⁴ și îl regăsim pentru prima dată în Roma antică, în vârful ierarhiei funcționarilor imperiali, sub trei titluri:

- *praefectus praetorio*, care evocă pe comandantul gărzii imperiale, care avea puteri comparabile, cu șefii de guverne din statele burgheze;
- *praefectus urbis*, care avea cu precădere atribuții polițienești;
- *praefectus annonae*, care răspundea de aprovizionarea Romei⁵.

În forma apropiată de ceea ce reprezintă azi prefectul, originea lui se află în Franța, fiind considerată una dintre instituțiile pe care Napoleon le-a pus pe solul fertil pentru administrație al Franței, alături de contenciosul administrativ⁶.

El a fost creat în Franța de către Napoleon în al VIII-lea an de Revoluție Franceză pentru a îndeplini atribuții de reprezentant al Guvernului și de șef al administrației departamentului în care funcționa⁷. După anul 1958, prefectul este

¹ V. Vedinaș, *Tratat de drept administrativ*, Ed. Universul Juridic, București, vol. I, 2018, p. 409. În continuare, se va cita V. Vedinaș, *Tratat de drept administrativ, op. cit.*, vol. I, 2018.

² M. Preda, *Drept administrativ*, Ed. Lumina Lex, București, 1996, p. 575. În continuare, se va cita M. Preda, *Drept administrativ, op. cit.* 1996.

³ I. Nicola, *Drept administrativ*, Ed. Universității Lucian Blaga din Sibiu, 2007, p. 277. În continuare lucrarea va fi citată I. Nicola, *op. cit.*, 2007.

⁴ În limba latină, *praefectus*.

⁵ I. Alexandru, *Tratat de administrație publică*, Ed. Universul Juridic, București, 2008, pp. 310-311.

⁶ M. Waline, *Droit administratif*, Paris, 1963, p. 35.

⁷ I. Alexandru, *Tratat...*, *op. cit.*, p. 310.

reprezentantul statului, al intereselor naționale; reprezentantul Guvernului; organ de administrație generală; organ de coordonare a serviciilor statului în departament¹.

Prefectul face parte din categoria organelor administrației publice, a căror activitate vizează executarea legii și prestarea de servicii publice, în limitele legii. Administrația publică, la rândul său, este o componentă a puterii executive, una dintre cele trei clasice puteri ale statului, alături de cea legislativă și judecătorească.

Principiul constituțional care guvernează funcționarea celor trei puteri este cel al **separației și echilibrului lor**, care trebuie să se exercite însă **în cadrul democrației constituționale**². Teoria separației puterilor în stat a fost fundamentată de Montesquieu în lucrarea *Despre spiritul legilor*³. În sfera acestor puteri, administrația publică se circumscrie puterii executive.

Dacă până la adoptarea Codului administrativ administrația publică era definită exclusiv în lucrările de specialitate, această noțiune o regăsim în prezent definită în art. 5 lit. b) din Codul administrativ aprobat prin O.U.G. nr. 57/2019⁴, ca reprezentând *totalitatea activităților desfășurate în regim de putere publică, de organizare a executării și de executare în concret a legii și de prestare de servicii publice, în scopul satisfacerii interesului public*. Administrația publică, la rândul său, într-un stat de drept și democratic cum este declarată România⁵, este înfăptuită de trei mari categorii de autorități publice⁶.

a) autorități publice de natură statală sau etatică, așa cum mai sunt calificate în doctrină⁷, în care se include întreaga **administrația centrală**, precum și unele autorități publice implantate în teritoriu (serviciile publice

¹ V. Negruț, *Statutul prefectului din perspectiva Codului administrativ*, în RDP nr. 3/2018, p. 114.

² Art. 1 alin. (4) din Constituție prevede următoarele: „(4) Statul se organizează potrivit principiului separației și echilibrului puterilor – legislativă, executivă și judecătorească – în cadrul democrației constituționale”.

³ Montesquieu, *Despre spiritul legilor*, Ed. Științifică, București, 1964.

⁴ Publicată în M. Of. nr. 555 din 5 iulie 2019.

⁵ Prin art. 1 alin. (3) din Constituție, care prevede că „România este stat de drept, democratic și social, în care demnitatea omului, drepturile și libertățile cetățenilor, libera dezvoltare a personalității umane, dreptatea și pluralismul politic reprezintă valori supreme, în spiritul tradițiilor democratice ale poporului român și idealurilor Revoluției din decembrie 1989, și sunt garantate”.

⁶ Cu privire la ansamblul autorităților administrației publice în sistemul actual, a se vedea V. Vedinaș, *Tratat de drept administrativ, op. cit.*, vol. I, 2018, pp. 52-53.

⁷ De către autorii G. Vrabie, M. Bălan, *Organizarea politico-etatică a României*, Iași, 2004, Institutul European ed. a IV-a revăzută și adăugită.