LIBRIS We know books

Constantin-Cătălin Chiper-Cursaru

# Sistemul administrației publice deconcentrate din România

## Fundamente teoretice, organizare, disfuncționalități și perspective

EDITURA ADMINISTER

București, 2026

LIBRIS | We know books

# Cuprins

Prefață ..... 5
Introducere ..... 7
PARTEA I ..... 9
Fundamentele administrației publice deconcentrate ..... 9
Capitolul I ..... 9
Deconcentrarea administrativă ..... 9
Evoluția conceptului ..... 9
Deconcentrarea în doctrina românească ..... 18
Deconcentrarea în doctrina străină ..... 28
Reglementarea constituțională și legislativă ..... 38
Deconcentrare versus descentralizare din perspectivă terminologică ..... 42
Forme ale deconcentrării ..... 43
Scurte considerații asupra conceptului de deconcentrare administrativă ..... 47
PARTEA a II-a ..... 49
Arhitectura sistemului administrației publice deconcentrate ..... 49
Capitolul II ..... 49
Administrația publică teritorială ..... 49
Capitolul III ..... 56
Instituția prefectului ..... 56
Istoric al instituției prefectului în sistemul administrativ românesc ..... 56
Rolul instituției prefectului în sistemul administrativ românesc ..... 64
Atribuțiile prefectului ..... 74
Statutul, numirea și eliberarea din funcție a prefectului ..... 83
Actele și răspunderea prefectului ..... 95
Capitolul IV ..... 98

LIBRIS | We know books

Serviciile publice deconcentrate ..... 98
Definirea serviciilor publice deconcentrate ..... 98
Înființarea, atribuțiile și conducerea serviciilor publice deconcentrate ..... 103
PARTEA a III-a ..... 116
Viziunea de după 1990 asupra sistemului administrației publice deconcentrate ..... 116
Capitolul V ..... 116
Aspecte de politică publică referitoare la serviciile publice deconcentrate ..... 116
Capitolul VI ..... 132
Disfuncționalități structurale ale sistemului administrației publice deconcentrate ..... 132
Aspecte generale ..... 132
Disfuncționalități și provocări legate de instituția prefectului ..... 134
Disfuncționalități și provocări legate de serviciile publice deconcentrate ..... 152
Raporturile dintre prefect și serviciile publice deconcentrate ..... 177
PARTEA a IV-a ..... 190
Reforma sustenabilă a sistemului administrației publice deconcentrate ..... 190
Capitolul VIII ..... 190
Aspecte de ordin doctrinar legate de viziunea sustenabilă asupra serviciilor publice deconcentrate ..... 190
Capitolul IX ..... 196
Direcții de reformă ale sistemului administrației publice deconcentrate ..... 196
Bibliografie ..... 205
Documente de politici publice ..... 216
Legislatie și jurisprudență ..... 217

LIBRIS | Wolters Kluwer books

# PARTEA I
# Fundamentele administrației publice deconcentrate

## Capitolul I
## *Deconcentrarea administrativă*

### Evoluția conceptului

Conceptul de deconcentrare în administrația publică românească, este unul complex, fundamentat la nivel, constituțional, legal și doctrinar.

Pentru a putea analiza conceptul de deconcentrare este important să avem o imagine despre marile sisteme de organizare și funcționare a administrației publice, iar demersul nostru trebuie să pornească tocmai de la acest punct. Astfel, subliniem faptul că teoria administrației publice recunoaște existența a două mari sisteme de organizare a administrației publice: centralizarea administrativă și descentralizarea administrativă.[3]

Cele două sisteme reprezintă viziuni și forme diferite de organizare și exercitare a puterii publice. În fapt, cele două sisteme au existat și au funcționat de principiu într-o logică antagonică, fiind în viziunea noastră reprezentarea organizării și exercitării puterii publice în etape istorice diferite.

Practic, cele două mari forme de organizare și funcționare a administrației publice exprimă raporturile dintre administrația centrală și cea locală caracterizându-se prin diferite grade de dependență față de centru.[4]

Astfel, centralizarea administrativă presupune asumarea și satisfacerea cerințelor de interes general pe întreg teritoriul național de către stat prin intermediul funcționarilor și bugetului său.[5] În forma sa cea mai strictă, centralizarea nu recunoaște colectivităților locale dreptul de a se autoadministra. Din perspectiva noastră, centralizarea administrativă este o formă de organizare și funcționare administrativă specifică sistemelor de putere de tip autoritar. Referitor la evoluția conceptului de centralizare administrativă, în doctrină se arată că"... a cunoscut o lungă istorie, fiind

---

[3] *Catalin Constantin Chiper-Cursaru, „Sustenabilitatea în domeniul deconcentrării administrative", în Dezvoltare sustenabilă și administrație publică,* București, Editura Economică, 2026, pp. 55-90,

[4] Anatolie Bantuș, „Delimitări conceptuale ale principiilor de organizare și funcționare a unei administrații", Administrarea Publică, nr. 2 (86), 2015, pp. 22-28

[5] Catalin Constantin Chiper-Cursaru, op. cit., p. 68

LIBRIS | We know books

promovat de doctrinele etatiste, caracterizate prin elementul dominant pe care-l acordau centralismului de stat în detrimentul inițiativei locale, fiind specific organizării statale și administrative din Antichitate și Evul mediu."[6]

În acest context Nicola Iordan arată că doctrinele etatiste care promovau sistemul centralizării administrative s-au manifestat în special în cea de-a doua jumătate a secolului al XlX-lea, în state precum Franța, Germania sau Rusia.[7] Mai mult, profesorul Nicola Iordan arată că cele mai importante variante ale doctrinelor etatiste au fost: 1) doctrina socialismului de stat, bazată pe lucrările lui Schumacher, 2) doctrina solidaristă, avându-l pe Leon Bourgeois ca reprezentant de marcă și 3) doctrinele socialiste și comuniste.[8]

În epoca modernă centralizarea în administrația publică presupune existența "în plan organizatoric subordonarea ierarhică a autorităților locale față de cele centrale, nerecunoscând dreptul colectivităților umane de a se autoadministra, existând o voință unică ce se transmite din centru spre unitățile administrativ-teritoriale."[9]

Caracterizând centralizarea ca sistem de organizare statală, profesorul Victor Popa identifică o serie de caracteristici ale acestuia: 1) statul este singura persoană de drept public politico-teritorială, existând o supunere directă sau indirectă a autorităților locale în exercitarea atribuțiilor lor, puterii ierarhice; 2) interesul public este unul, cel al statului centralizat, fiind, astfel, exclusă posibilitatea autorităților locale de a acționa în baza unei inițiative proprii; 3) rezumarea activității autorităților locale la traducerea voinței autorităților ierarhice și nu a colectivităților locale; 4) existența unui control anterior și posterior privind oportunitatea și ilegalitatea actelor emise, controlul ierarhic, putând anula, modifica sau suspenda actele autorităților locale.[10]

În literatura de specialitate recentă se arată că centralizarea implică concentrarea puterilor decizionale și a funcțiilor administrative într-un singur organism central, de obicei în guvernul național.[11] Pe de altă parte, unii

---

[6] Anatolie Bantuș, op. cit.

[7] Nicola Iordan, Managementul serviciilor publice locale, ed. a II-a, Editura C.H. Beck, București, 2010

[8] Ibidem

[9] Anatolie Bantuș, op. cit.

[10] Victor Popa, *Efectele descentralizării. Rolul reprezentantului Guvernului în unitățile administrativ-teritoriale*, Editura TISH, Chișinău, 2008

[11] Master's student at the Academy of Public Administration under the President of the Republic of Azerbaijan, specializing in „State Law" (Azerbaijan) și M. Mammadova, „Centralization and Decentralization of State Power: Theoretical and Practical Aspects", *Juridical Sciences and Education*, nr. 78 (78), 2025,

IBPIS | Working Books

autori susțin că centralizarea oferă un proces decizional simplificat care poate duce la uniformitate în implementarea politicilor, dar poate împiedica adaptabilitatea locală și implicarea cetățenilor.[12]

În prezent, o astfel de organizare și funcționare a administrației publice este destul de rar întâlnită, fiind specifică sistemelor politice de tip dictatorial ori statelor având situații politice interne sau externe deosebite. Astfel, autori precum Yilmaz și Tosun arată că Regiunea Orientului Mijlociu și a Africii de Nord (MENA) are una dintre cele mai centralizate structuri guvernamentale din lume, principala cauză fiind existența conflictelor din zonă.[13] Un alt exemplu, care vine să întărească această idee a existenței sistemelor centralizate în state având situații și contexte geopolitice complicate, este cel al Georgiei. În acest caz, literatura de specialitate surprinde existența unei dileme fundamentale cu care se confruntă sistemul de administrație publică din Georgia modernă: dacă să se promoveze mecanisme de descentralizare sau să se mențină un model de guvernare centralizată puternic în contextul pierderilor teritoriale și a amenințărilor la adresa statalității.[14]

Cel de al doilea mare sistem de organizare și funcționare a administrației publice alături de centralizare este descentralizarea administrativă. De menționat faptul că cele două mari concepte fiind de multe ori tratate și explicate împreună la nivel doctrinar.

Astfel, descentralizarea administrativă reprezintă sistemul de organizare a administrației publice care recunoaște colectivităților locale dreptul de a se autoadministra. În cadrul acestui sistem, colectivităților locale le este recunoscut la nivel constituțional dreptul de a constitui autorități alese în mod liber, beneficiind de autonomie decizională care prin intermediul funcționarilor și bugetelor proprii să satisfacă interese generale ale membrilor comunității în cadrul cărora sunt constituite.[15] Potrivit, profesorului Dragoș Valentin Dincă "Descentralizarea reprezintă un sistem de organizare administrativă care permite colectivităților umane teritoriale să se

---

[12] Kheriyah Kheriyah și Nurasia Natsir, „Comparison of Administrative Models in Indonesia: Centralization VS Decentralization Approaches", *Proceeding International Collaborative Conference on Multidisciplinary Science*, vol. 1, nr. 2, 2024, pp. 85-94.

[13] Mehmet Serkan Tosun și Serdar Yilmaz, „Centralization, Decentralization and Conflict in the Middle East and North Africa", *Middle East Development Journal*, vol. 2, nr. 1, 2010, pp. 1-14.

[14] Ekaterine Zakaradze, Thea Samchkuashvili, K. Muradishvili și Vakhtang Charaia, „Decentralization or Centralization - The Asymmetry of Local Self-Government in Georgia", *Lex localis - Journal of Local Self-Government*, vol. 23, nr. S6, 2025, pp. 6909-6917

[15] Chiper-Cursaru, „Sustenabilitatea în domeniul deconcentrării administrative"

URBIS | We know books

administreze ele însele, sub controlul statului, care le conferă personalitate juridică, le permite constituirea unor autorități proprii și le dotează cu resursele necesare".[16]

Alți autori arata că descentralizarea în administrația publică este un regim juridic în care rezolvarea problemelor locale nu se mai face de funcționari numiți de la centru, ci de către cei aleși de corpul electoral.[17]

Laubadère și colectivul său de cercetare, arată că ideea de descentralizare are la bază existența unei colectivități locale care, bine ancorată într-o altă colectivitate mai vastă, se administrează ea însăși, își girează propriile afaceri, concept care este exprimat prin „Selbstverwaltung" (care înseamnă dreptul de a se administra pe sine însuși), „local government" (guvernare locală sau administrație locală), al căror corespondent francez ar fi „autoadministrare".[18]

Anibal Teodorescu susține de altfel că "Ideea de autonomie locală presupune descentralizare administrativă, autonomia este un drept și un sistem descentralizat care implică autonomie. [19]

În ceea ce privește rolul pe care descentralizarea îl ocupă în raport cu centralizarea și cu evoluțiile istorice ale sistemelor administrative, profesorul Cristian Dumitrescu susține că "Descentralizarea administrativă este procesul politic și juridic declanșat în statele democratice cu o tradiție centralistă în ultimele decenii ale secolului al XX-lea."[20] Autorul continuă arătând că "Acest proces urmărește să redefinească relațiile dintre guvern și administrația locală prin transferul de competențe către aceasta din urmă și prin consolidarea autonomiei comunităților locale."[21]

Profesorul Dragoș Valentin Dincă consideră descentralizarea ca fiind o modalitate superioară de administrare a intereselor generale, concretizată în

---

[16] Dragoș Valentin Dincă, *Serviciile publice*, ed. a II-a, Editura Economică, București, 2024

[17] A. Bantuș, „Delimitări conceptuale ale principiilor de organizare și funcționare a unei administrații"

[18] André de Laubadère, Jean-Claude Venezia și Yves Gaudemet, *Traité de droit administratif*, t. I, *L'organisation administrative, la juridiction administrative, les actes et l'objet de l'action administrative, la responsabilité de l'administration*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence (LGDJ), Paris, 1996

[19] Anibal Teodorescu, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, ed. a III-a, Institutul de Arte Grafice „Eminescu" S.A., București, 1929

[20] Cristian Dumitrescu, „Decentralization in Public Administration and Redefining Power for More Effective Governance", în *Adapting to Change - Business Law Insights from Today's International Legal Landscape*, ADJURIS International Academic Publisher, București-Paris-Calgary, 2024

[21] C. Dumitrescu, „Decentralization in Public Administration and Redefining Power for More Effective Governance"

IBPIS | Working Papers

ceea ce doctrina numește autonomie locală și pe care o definește ca fiind *„forma modernă de exprimare a principiului descentralizării administrative".*[22]

Caracterul "democratic" și evoluat al descentralizării ca formă superioară de administrare a intereselor generale este susținută de literatura modernă de specialitate. Astfel, Sukare și Usman arată că descentralizarea a devenit o caracteristică centrală a reformelor de guvernare în multe țări în curs de dezvoltare, fiind văzută ca o formă de a aduce guvernarea mai aproape de oameni și a consolida dezvoltarea la nivel local.[23] De asemenea, alți autori susțin că descentralizarea administrativă este recunoscută pe scară largă ca un mecanism de guvernanță pentru îmbunătățirea furnizării de servicii locale și a rezultatelor dezvoltării sociale.[24] Referitor la aspectul "politic" al descentralizării în doctrină se arată că descentralizarea este expresia „democrației aplicată administrației," asigurându-se un sistem în care cetățenii, prin intermediul autorităților locale alese, participă la conducerea treburilor publice locale.[25]

De altfel, din această perspectivă este foarte cunoscută poziția lui Alex de Tocqueville care arată că "Instituțiile comunale înseamnă pentru libertate ceea ce înseamnă școlile primare pentru știință, ele o aduc la îndemâna poporului; ele îl obișnuiesc să o folosească și îl învață să-i guste binefacerile. O națiune poate să-și instaureze o formă de guvernare liberă, dar fără instituții comunale ea nu poate dobândi spiritul de libertate."[26]

În contextul existenței celor două mari sisteme de organizare a administrației publice, deconcentrarea administrativă apare ca o formă diminuată a centralizării administrative. De altfel, aceasta este o teză destul de larg susținută la nivelul literaturii de specialitate, asupra delimitării

---

[22] D. V. Dincă, *Serviciile publice*

[23] Bakari Muhammadu Sukare și Umar Dauda Usman, „Decentralization and Local Government Service Delivery in Nigeria: Administrative Challenges and Governance Implications", *International Journal of Management Science and Business Analysis Research*, vol. 11, nr. 7, 2026

[24] Robert Ssebitosi, „Administrative Decentralization and Social Development: A Case of Local Governments in Wakiso District", *Metropolitan Journal of Academic Multidisciplinary Research*, vol. 5, nr. 1, 2026, pp. 235-242.

[25] Flavia Ghencea, „Descentralizarea și desconcentrarea administrativă - principii de organizare a administrației publice locale", în *Caietul Științific «Reformele administrative și judiciare în perspectiva integrării europene»*, nr. 6, Institutul de Științe Administrative „Paul Negulescu", Sibiu, 2004, pp. 271-282.

[26] Alexis de Tocqueville, *Democrația în America*, traducere în limba română, Editura Humanitas, București, 1995

LIBRIS We know books

conceptuale a noțiunii de deconcentrare administrativă doctrina oferindu-ne puncte de vedere destul de clare.

## Deconcentrarea în doctrina românească

Conceptul de deconcentrare administrativă a beneficiat de o atenție relativă la nivelul doctrinei noastre. Analiza doctrinară asupra deconcentrării este departe de a atinge însă valorile înregistrate în cazul descentralizării alături de care a fost de multe ori însoțită, de aici poate pornind și unele confuzii de înțelegere, mai ales în contextul asemănărilor de ordin terminologic.

Recunoascută de doctrina românească încă din perioada interbelică, deconcentrarea a făcut obiectul cercetării a numeroși autori români.

Astfel, potrivit lui Dragoș Valentin Dincă, deconcentrarea administrativă este „...redistribuirea de competențe administrative și financiare de către ministere și celelalte organe de specialitate ale administrației publice centrale către propriile structuri de specialitate din teritoriu, subordonate"[27] Același autor subliniază că „Deconcentrarea administrativă constă în deplasarea în teritoriu a unei părți importante a activității administrației publice centrale".[28]

Clasici ai literaturii române de specialitate analizează la rândul lor conceptul. Astfel, Paul Negulescu, arată că atunci „Când se acordă unei autorități locale sau speciale, ai cărui titulari sunt numiți de puterea centrală, dreptul de a lua anumite deciziuni, nu se poate zice că avem descentralizare, cu toate că s-ar putea acorda o oarecare autonomie acelei autorități. În cazul acesta avem o diminuare a sistemului de centralizare. Această formă micșorată de centralizare poartă numele de desconcentrare."[29]

În viziunea lui Antonie Iorgovan "Deconcentrarea constă în lărgirea atribuțiilor agenților puterii centrale din teritoriu."[30]

În aceeași notă, Emil Bălan consideră că „Prin deconcentrare administrativă se înțelege transferul unor atribuții, care revin structurilor

---

[27] D. V. Dincă, *Serviciile publice*
[28] D. V. Dincă, *Serviciile publice*
[29] Paul Negulescu, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, Principii generale, ed. a IV-a, Editura Marvan, București, 1934
[30] Antonie Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, ed. a IV-a revăzută, Editura All Beck, București, 2005

EBRIS Westview Institute

administrative centrale, unor instituții din subordine, care funcționează în teritoriu."[31] Mai mult, autorul subliniază faptul că deconcentrarea administrativă reprezintă deplasarea în teritoriu a unei părți importante a activității administrației publice centrale.[32]

Mircea Preda arată că, „Deconcentrarea constituie un regim juridic administrativ care se situează între centralizare administrativă și descentralizare administrativă, fiind o centralizare atenuată sau o slabă descentralizare."[33] Alături de Denonina Vasilescu, Profesorul Mircea Preda susține că deconcentrarea are în vedere „desfășurarea la nivel local a acelor activități care reprezintă atributul statului, întrucât ele exprimă un interes național general la care acesta nu poate renunța."[34]

În aceeași paradigmă, Codrin Munteanu califică deconcentrarea administrativă ca fiind un regim juridic administrativ ce reprezintă o variantă a sistemului centralizat al administrației publice, situat între centralizare și descentralizare administrativă.[35] Mai mult autorul susține că desconcentrarea este principala formă de apropiere a administrației de stat față de cetățeni.[36]

La rândul său, Ioana Vida consideră deconcentrarea ca fiind "o formă a centralizării administrative, caracterizată prin exercitarea atribuțiilor autorităților centrale prin organe teritoriale proprii."[37]

Mircea Preda sintetizează o serie de aspecte privitoare la principiul deconcentrării, arătând că: 1) deconcentrarea este un concept frecvent întâlnit în doctrina și legislația română interbelică, deși el nu apare în Constituția României din 1991; 2) deconcentrarea are un alt conținut decât "descentralizarea", întrucât se referă la "serviciile publice ale ministerelor și ale celorlalte organe ale administrației publice centrale din unitățile administrativ-teritoriale"; și 3) servicii publice sunt conduse de către prefect.[38]

---

[31] Emil Bălan, *Instituții administrative*, Editura C.H. Beck, București, 2008

[32] E. Bălan, Instituții administrative

[33] Mircea Preda, „«Deconcentrarea serviciilor publice», un concept constituțional nou pentru administrația publică", *Buletin de informare legislativă - Consiliul Legislativ*, nr. 1, 2004, pp. 3-6.

[34] Mircea Preda și Benonica Vasilescu, *Drept administrativ. Partea specială*, Editura Lumina Lex, București, 2004

[35] Codrin Dumitru Munteanu, *Administrația publică teritorială*, Editura Universul Juridic, București, 2010

[36] C. D. Munteanu, *Administrația publică teritorială*

[37] Ioan Vida, *Puterea executivă și administrația publică*, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", București, 1994

[38] M. Preda, „«Deconcentrarea serviciilor publice», un concept constituțional nou pentru administrația publică"