UNIVERSITATEA DE STAT DIN MOLDOVA

ȘCOALA DOCTORALĂ STIINTE SOCIALE

CONSORȚIU:

Universitatea de Stat din Moldova,

Centrul universitar „Bogdan-Petriceicu Hașdeu din Cahul”

Institutul National de Informații și Securitate „Bogdan, întemeietorul Moldovei”

Cu titlu de manuscris

CZU 352.078.3:354:342.924(498:478)(043.3)

AROŞOAIE MIHAELA-OTILIA

ROLUL REPREZENTANTULUI GUVERNULUI ÎN TERITORIU ÎN ASIGURAREA CALITĂȚII ACTELOR ADMINISTRATIVE ÎN ROMÂNIA ŞI REPUBLICA MOLDOVA

563.02. ORGANIZAREA ŞI DIRIJAREA ÎN INSTITUȚIILE ADMINISTRAȚIEI PUBLICE;SERVICII PUBLICE

Teză de doctor în științe administrative

Autor :  Semnătura AROŞOAIE Mihaela Otilia

Conducător ştiinţific :  DULSCHI Ion, Doctor în ştiinţe istorice, conferenţiar universitar

CHIŞINĂU, 2026

© Aroșoaie Mihaela-Otilia, 2026

CUPRINS

ADNOTARE ……..……..... 5
ANNOTATION 6
АННОТАЦИЯ 7
LISTA FIGURILOR 8
LISTA ABREVIERILOR 9
INTRODUCERE 10
1. FUNDAMENTE ISTORIOGRAFICE ȘI TEORETICO-METODOLOGICE PRIVIND REPREZENTANTUL GUVERNULUI ÎN TERITORIU
1.1. Repere istoriografice privind instituția reprezentantului guvernului în teritoriu …….. 16
1.2. Metodologia cercetării și repere epistemologice ……...34
1.3. Perspectiva conceptuală privind corelarea principiului autonomiei locale și prerogativa controlului de legalitate a Reprezentantului Guvernului în teritoriu ……..…. 45
1.4. Concluzii la capitolul 1 56
2. DIMENSIUNEA EVOLUTIVĂ, NORMATIVĂ ȘI FUNCȚIONALĂ A INSTITUȚIEI REPREZENTANTULUI GUVERNULUI ÎN TERITORIU
2.1. Evoluția instituției reprezentantului guvernului în teritoriu în țările europene 62
2.2. Originea și esența instituției reprezentantului guvernului în teritoriu în România și înRepublica Moldova…….. 71
2.3. Organizarea și funcționarea instituției reprezentantului guvernului în teritoriu în România și în Republica Moldova 85
2.4. Concluzii la capitolul 2 101
3. ACTIVITATEA REPREZENTANTULUI GUVERNULUI ÎN TERITORIU PRIVIND ASIGURAREA LEGALITĂȚII ACTELOR ADMINISTRAȚIEI PUBLICE LOCALE
3.1. Elemente de conținut ale controlului de legalitate exercitat de Prefectîn România …….. 104
3.2. Exercitarea misiunii de control al legalității actelor administrative locale de către oficiile teritoriale ale Cancelariei de Stat în Republica Moldova ……. 121
3.3. Concluzii la capitolul 3 135
CONCLUZII GENERALE ȘI RECOMANDĂRI 139
BIBLIOGRAFIE 146
ANEXE 163
Anexa 1. Evoluția actelor administrative locale verificate de prefect, pe categorii de acte și eșantion de județe, în România (2022-2024).....163
Anexa 2.Categorisirea procedurilor prealabile, pe tip de act și pe eșantion de județe, în România (2022-2024).....164

Anexa 3. Evidențierea actelor administrative locale atacate la instanța de contencios administrativ, în România (2022-2024).....165
Anexa 4.Analiza centralizată:total acte administrative verificate, total proceduri prealabile, total acte atacate în instanță în România (2022-2024).....166
Anexa 5.Evoluția actelor administrative locale verificate de reprezentantul Guvernului în teritoriu, în Republica Moldova (2018-2020).....167
CV.....168
DECLARAȚIA PRIVIND ASUMAREA RĂSPUNDERII 173

ADNOTARE

Aroșoaie Mihaela-Otilia, *Rolul reprezentantului guvernului în teritoriu în asigurarea calității actelor administrative în România și Republica Moldova*, teză de doctor în științe administrative, Chișinău, 2026

Structura tezei: introducere, trei capitole, concluzii generale și recomandări, bibliografie din 207 titluri, 5 anexe, 136 pagini text de bază, 10 figuri. Rezultatele obținute sunt publicate în 18 lucrări științifice, două cărți publicate în România.

Cuvinte-cheie: reprezentant al guvernului în teritoriu, prefect, șef al oficiului teritorial, legalitate, verificarea legalității, control administrativ, autoritate publică centrală, autoritate publică locală, autonomie locală, act administrativ local, calitatea actelor administrative locale.

Domeniul de cercetare: Științe sociale și economice.

Profilul: Științe administrative.

Scopul lucrării: constă în studierea complexă și multidimensională, din perspectivă administrativ-juridică și constituțională, a rolului reprezentantului Guvernului în teritoriu în cadrul mecanismelor instituționale de garantare a calității actelor administrative adoptate de autoritățile administrației publice locale din România și din Republica Moldova prin prisma investigării comprehensive a controlului de legalitate, exercitat asupra actelor administrative locale, prin examinarea cadrului normativ incident, al arhitecturii instituționale și al modalităților de organizare și funcționare a autorităților competente, în vederea evidențierii limitelor și vulnerabilităților funcționale existente. Demersul științific, deasemenea, urmărește identificarea disfuncționalităților de natură operațională și instituțională, precum și evaluarea impactului acestora asupra raporturilor dintre puterea executivă și autoritățile administrației publice locale, cu accent asupra necesității menținerii unui echilibru constituțional între principiul autonomiei locale și imperativele respectării legalității în activitatea administrației publice.

Obiectivele de cercetare:analiza istoriografică, teoretică și metodologică a instituției Reprezentantului Guvernului; investigarea evoluției normative și funcționale a instituției; cercetarea comparativă a evoluției Reprezentantului Guvernului în țările europene; analiza activității curente privind garantarea legalității și calității actelor administrative locale; corelarea conceptuală a principiilor instituției cu principiul autonomiei locale; evidențierea organizării și funcționării specifice a Reprezentantului Guvernului în România și în Republica Moldova și elaborarea de recomandări concrete pentru optimizarea procesului de asigurare a calității actelor administrative.

Noutatea și originalitatea științifică:conturarea abordării inovatoare a intervenției reprezentantului guvernului în teritoriu și propuneri de *lege ferenda* în procedura de adoptare a actelor administrative locale, propuneri de eficientizare a activității de verificare a legalității și calității actelor la nivel teritorial și argumentarea conceptului de calitate a actului administrativ local prin prisma legalității atestate și a efectelor sociale generate.

Problema științifică soluționată:printre rezultatele notabile se numără: identificarea mecanismelor de eficientizare a controlului de legalitate, inclusiv prin propunerea unei noi instituții și ajustarea cadrului normativ (ex. eliminarea avizului comisiilor de specialitate pentru actele individuale); clarificarea nivelului de influență exercitat de statutul politic al Reprezentantului Guvernului asupra obiectivității verificării legalității; argumentarea utilității practice a preluării bunelor practici din țările europene privind controlul de legalitate.

Semnificația teoretică a cercetării: constă în clarificarea relației și impactului dintre noțiunile de legalitate și calitate a actelor administrative locale, aprofundând cercetările anterioare și aducând clarificări pe dimensiunea teoriilor, conceptelor, definițiilor și principiilor legislative.

Valoarea aplicativă :rezidă în analiza comparativă și constatarea particularităților verificării de legalitate în România și Republica Moldova. Modelele de activitate analizate permit preluarea de bune practici care, adaptate specificului național, pot contribui la îmbunătățirea proceselor instituționale și la bunăstarea comunităților. Rezultatele cercetării servesc drept suport concret pentru autoritățile publice centrale și locale în garantarea calității actelor administrative.

Implementarea rezultatelor științifice:este reflectată prin publicarea articolelor în reviste de specialitate și prezentări la conferințe naționale și internaționale, precum și prin publicarea unui număr de două cărți în domeniul administrației publice.

ANNOTATION

Aroșoaie Mihaela-Otilia, *The role of the Government representative in the territory in ensuring the quality of administrative acts in Romania and the Republic of Moldova*, doctoral thesis in Administrative Sciences, Chisinau, 2026

Structure of the thesis: introduction, three chapters, general conclusions and recommendations, bibliography of 207 titles, 5 appendices, 136 pages of basic text, 10 figures. The results obtained are published in 18 scientific papers, as well as two books published in Romania.

Key words: representative of the Government in the territory, prefect, head of the territorial office, legality verification, administrative control, central public authority, local public authority, local autonomy, local administrative act, quality of local administrative acts.

Research field: Social and Economic Sciences.

Profile: Administrative Sciences.

The purpose of the paper: consists of a complex and multidimensional study, from an administrative-legal and constitutional perspective, of the role of the Government representative in the territory within the institutional mechanisms for guaranteeing the quality of administrative acts adopted by local public administration authorities in Romania and the Republic of Moldova through a comprehensive investigation of the legality control exercised over local administrative acts, by examining the relevant regulatory framework, the institutional architecture and the methods of organization and functioning of the competent authorities, in order to highlight the existing functional limits and vulnerabilities. The scientific approach also aims to identify operational and institutional dysfunctions, as well as to assess their impact on the relations between the executive power and local public administration authorities, with an emphasis on the need to maintain a constitutional balance between the principle of local autonomy and the imperatives of respecting legality in the activity of public administration.

Research objectives:historiographical, theoretical and methodological analysis of the institution of the Government Representative; investigation of the normative and functional evolution of the institution; comparative research of the evolution of the Government Representative in European countries; analysis of the current activity regarding the guarantee of the legality and quality of local administrative acts; conceptual correlation of the principles of the institution with the principle of local autonomy; highlighting the specific organization and functioning of the Government Representative in Romania and the Republic of Moldova and developing concrete recommendations for optimizing the process of ensuring the quality of administrative acts.

Scientific novelty and originality: outlining the innovative approach to the intervention of the governmentrepresentative in the territory and proposals for lege ferenda in the procedure for adopting local administrative acts, proposals for streamlining the activity of verifying the legality and quality of acts at the territorial level and arguing the concept of quality of the local administrative actthrough the lens of certifiedlegality and the social effects generated.

The scientific problem solved: notable results include: identifying mechanisms to streamline legality control, including by proposing a new institution and adjusting the regulatory framework (e.g. eliminating the opinion of specialized commissions for individual acts); clarifying the level of influence exerted by the political status of the Government Representative on the objectivity of legality verification; arguing the practical usefulness of taking over good practices from European countries regarding legality control.

Theoreticalsignificance of theresearch: consists in clarifying the relationship and impact between the notions of legality and quality of local administrative acts, deepening previous research and bringing clarifications on the dimensions of theories, concepts, definitionsand legislative principles.

Applicativevalue:lies in the comparative analysis and ascertaining the particularities of legality verification in Romania and the Republic of Moldova. The analyze dactivity model sallow the taking over of good practicesthat, adapted to the national specifics, can contribute to the improvement of institutional processes and the well-being of communities. The research results serve as concrete support for central and local public authorities in guaranteeing the quality of administrative acts.

Implementation of scientific results: isreflected in thepublication of articles in specialized journals and presentations at national and international conferences, as well as in the publication of twobooks in the field of public administration.

АННОТАЦИЯ

Арошоае Михаэла-Отилия, *Роль представителя власти на территории в обеспечении качества административных актов в Румынии и Республике Молдова*, диссертация доктора наук в области административных наук, Кишинёв, 2026

Структура диссертации: введение, три главы, общие выводы и рекомендации, библиография из 207 наименований, 5 приложений, 136 страниц основного текста, 10 рисунков. Полученные результаты опубликованы в 18 научных статьях и двух книгах, изданных в Румынии.

Ключевые слова: представитель власти на территории, префект, глава территориального управления, законность, проверка законности, административный контроль, центральный орган публичной власти, местный орган публичной власти, местная автономия, местный административный акт, качество местных административных актов.

Направление исследований: социальные и экономические науки.

Профиль: административные науки.

Цель работы: исчерпывающий анализ, с административной точки зрения, роли представителя правительства на территории Румынии и Республики Молдова в контексте обеспечения качества местных административных актов. Это достигается путем детального изучения контроля за законностью, включая: организационную структуру и нормативные акты, применимые к данной деятельности; выявление оперативных сбоев; оценку влияния на конституционный баланс между местной автономией и принципом законности.

Задачи исследования: историографический, теоретический и методологический анализ института представителя правительства; исследование нормативно-функциональной эволюции института; сравнительное исследование эволюции представителя правительства в европейских странах; анализ текущей деятельности по обеспечению законности и качества местных административных актов; концептуальное сопоставление принципов института с принципом местной автономии; выделение специфики организации и функционирования представителя правительства в Румынии и Республике Молдова и разработка конкретных рекомендаций по оптимизации процесса обеспечения качества административных актов.

Научная новизна и оригинальность: изложение инновационного подхода к вмешательству представителя правительства на территории и предложения по законодательству в процедуру принятия местных административных актов, предложения по оптимизации деятельности по проверке законности и качества актов на территориальном уровне и аргументация концепции качества местного административного акта через призму подтвержденной законности и порождаемых социальных последствий.

Решенная научная проблема: среди важных результатов можно отметить: выявление механизмов оптимизации контроля за законностью, в том числе путем предложения нового института и корректировки нормативно-правовой базы (например, исключение необходимости заключения специализированных комитетов по отдельным актам); уточнение уровня влияния политического статуса представителя правительства на объективность проверки законности; обоснование практической целесообразности перенимания передового опыта европейских стран в области контроля за законностью.

Теоретическая значимость исследования: заключается в уточнении взаимосвязи и влияния понятий законности и качества местных административных актов, углублении предыдущих исследований и уточнении аспектов теорий, концепций, определений и законодательных принципов.

Прикладная ценность: заключается в сравнительном анализе и выявлении особенностей проверки законности в Румынии и Республике Молдова. Анализируемые модели деятельности позволяют перенимать передовой опыт, который, адаптированный к национальной специфике, может способствовать улучшению институциональных процессов и благополучию населения. Результаты исследования служат конкретной поддержкой для центральных и местных органов власти в обеспечении качества административных актов.

Внедрение научных результатов: в практику нашло отражение в публикации статей в специализированных журналах и докладах на национальных и международных конференциях, а также в издании двух книг в области государственного управления.

LISTA FIGURILOR

Figura 1.1 Diagrama metodologică a cercetării…….……43
Figura 1.2 Principiile aplicabile RGT — clasificare constituțională și legală……...……52
Figura 3.1. Evoluția actelor administrative locale verificate de prefect, pe categorii de acte și eșantion de județe în România (2022-2024)……...….109
Figura 3.2. Evoluția procedurilor prealabile, pe tip de act și pe eșantion de județe în România (2022-2024)……..…110
Figura 3.3. Evoluția actelor administrative locale atacate la instanța de contencios administrativ în România (2022-2024)……..113
Figura 3.4. Analiza SWOT extinsă a activității Instituției Prefectului în România……118
Figura 3.5. Evoluția actelor administrative locale verificate în Republica Moldova,(2018-2020)……125
Figura 3.6. Control obligatoriu vs. total acte verificate (RM)…….……126
Figura 3.7. Control facultativ vs.total acte verificate (RM)……...…..126
Figura 3.8.Control solicitat de persoane vătămate vs. Total (RM)…….……127
Figura 3.9. Control solicitat de APL vs.Total (RM)……127
Figura 3.10. Indicatorii controlului administrativ în Republica Moldova (2018-2021)…….132

LISTA ABREVIERILOR

AAL	Acte administrative locale
Alin.	Alineat
AP	Administrație publică
APC	Administrație publică centrală
APL	Administrație publică locală
Art.	Articol
CJ	Consiliul Judeţean
CS	Cancelaria de Stat
HCJ	Hotărârea Consiliului Judeţean
HG	Hotărâre de Guvern
MAI	Ministerul Afacerilor Interne
Nr.	Număr
OUG	Ordonanță de Urgență a Guvernului
OT	Oficiul Teritorial
P.	Pagina
RGT	Reprezentantul guvernului în teritoriu
RM	Republica Moldova
RO	România
RSAL	Registrul de Stat al Actelor Locale
UAT	Unitate administrativ-teritorială
UE	Uniunea Europeană

INTRODUCERE

Actualitatea temei investigate. Actualitatea și importanța temei investigate sunt incontestabile, având în vedere că fundamentul mecanismelor de dezvoltare pe palierele esențiale ale unui stat îl constituie o capacitate administrativă solidă. Această capacitate este critică deoarece permite adaptarea continuă și implementarea coerentă a măsurilor destinate îmbunătățirii standardelor administrației publice. Prin acest mecanism, sistemul public își asigură conectarea permanentă la dinamismul și la schimbările frecvente ale mediului economic și social.

Atât România, cât și Republica Moldova, depun eforturi susținute în direcția stabilirii unui model optim de administrație publică. Un moment definitoriu l-au constituit reformele structurale care au stabilizat activitățile administrative, asigurând alinierea la standardele europene. Aceste transformări permit autorităților să răspundă eficient la dinamica vieții sociale specifice, impunând totodată menținerea unor standarde etice și profesionale înalte, precum competența, etica și eficiența în furnizarea serviciilor publice.

Conceptele fundamentale de bună guvernare, dezvoltare socială și economică durabilă și asigurarea unor servicii de calitate pentru cetățeni reprezintă pilonii esențiali ai administrațiilor publice moderne, atât la nivel central, cât și local, în cadrul unui stat democratic.

Pentru a-și atinge obiectivele strategice, administrația publică necesită dezvoltarea și consolidarea corespunzătoare a instituțiilor de profil și a competențelor aferente. Este esențial ca acestea să implementeze stimulente adecvate și să stabilească conexiuni dinamice pentru a garanta societății un serviciu public de înalt profesionalism. Activitatea administrațiilor publice trebuie guvernată de reguli clare, axate pe legalitate, integritate și transparență, promovând totodată neutralitatea și accesul egal la oportunități în vederea dezvoltării comunităților.

Transformările administrative majore începute după 1989 au culminat cu aderarea României la Uniunea Europeană în 2007. Acest proces a condus la integrarea firească a administrației publice românești în mecanismele europene de guvernare. Pe de altă parte, Republica Moldova a depus candidatura oficială la UE pe 3 martie 2022, obținând statutul de candidat la 23 iunie 2022, inițiind în prezent negocierile de aderare. În această perspectivă, misiunea esențială a administrației publice constă în satisfacerea interesului general al cetățenilor prin realizarea exercițiului de guvernare și oferirea de servicii publice de calitate.

Pornind de la dispoziția constituțională care atribuie Guvernului conducerea generală a administrației publice [2, p. 6], se pune un accent deosebit pe dreptul executivului de a exercita tutela administrativă asupra autorităților administrației publice locale, în special pe dimensiunea calității actelor administrative adoptate. În același registru, Constituția României statuează

funcția Prefectului [2, p. 10], ca Reprezentant al Guvernului în teritoriu, plasându-l alături de alte autorități centrale. Intensificarea rolului Prefectului în verificarea și atestarea legalității și asigurarea calității actelor administrative trebuie să fie o prioritate constantă a autorităților centrale. Acest rol se manifestă prin îndrumarea, cooperarea și coordonarea factorilor implicați la nivel județean și local, precum și prin atestarea conexiunilor legislative între normele de nivel superior și cele reglementate prin acte administrative locale.

Administrația nu se poate limita la simpla transmitere de informații; sarcina sa include înțelegerea nevoilor cetățenilor și găsirea modalităților eficiente de a le răspunde. În acest context, Reprezentantul Guvernului este obligat să confere autorităților locale certitudinea legalității actelor verificate. Drept consecință, rolul său transcende cel de simplu specialist în legislație, devenind un factor capabil să înțeleagă și să soluționeze situațiile și problemele comunității.

Reprezentantul Guvernului în teritoriu devine astfel un factor hotărâtor în realizarea bunei guvernări — un element intrinsec administrațiilor moderne — contribuind decisiv la conturarea capacității administrative a statului. Îmbunătățirea activității sale este dictată de necesitățile comunităților locale și de identificarea celor mai eficiente mijloace de acțiune, putând include chiar modificarea cadrului legislativ național. Consolidarea încrederii în stat poate fi realizată prin întărirea rolului Prefectului în garantarea calității actelor administrative locale și prin creșterea relevanței sale strategice pentru dezvoltarea economică și consolidarea democrației.

Importanța temei este amplificată de controversele actuale din România privind schimbarea statutului Prefectului din înalt funcționar public în funcție politică/demnitar public. Această modificare legislativă nu se aliniază perfect la modelele europene (în special cel francez), intrând în contradicție cu obiectivele de depolitizare a administrației asumate de România prin Criteriile de la Copenhaga (2005). Realitatea politică a impus însă politizarea funcției pentru a asigura concordanța între statutul de demnitar (ce permite afilierea politică) și rolul de reprezentant al Guvernului, o autoritate cu dublă componentă (administrativă și politică).

Actualitatea temei rezidă, așadar, în imperativul intensificării rolului reprezentantului guvernului în teritoriu în verificarea și atestarea legalității, în asigurarea calității actelor administrative prin coordonarea factorilor implicați și prin garantarea coerenței legislative. Actele administrative locale supuse verificării Prefectului sunt definite ca fiind „acte juridice emise în regim de putere publică, în vederea organizării executării legii sau a executării în concret a legii, care dau naștere, modifică sau sting raporturi juridice în cele mai variate domenii de activitate" [104, p. 7].

Reprezentantul Guvernului contribuie nemijlocit la realizarea bunei guvernări, fiind un element important în configurarea capacității administrative. Tema tezei necesită o abordare detaliată a exercitării tutelei administrative, prin analiza metodologiei controlului de legalitate în cele două state și utilizarea unor metode de cercetare diverse.

Pentru o înțelegere exhaustivă, conceptul este ancorat în traseul evolutiv european, studiind dimensiunile istorice și normative. Acestea vin să completeze tabloul elementului central: calitatea actelor administrative locale. Cercetarea factorilor implicați în atingerea acestui deziderat și a modalităților etapizate de realizare, cu evidențierea modelelor proprii de organizare și funcționare în România și în Republica Moldova, va contribui la îmbunătățirea proceselor instituționale.

Relevanța cercetării este determinată de oportunitatea inspirării din modelele europene ale Reprezentantului Guvernului în teritoriu. Organizarea instituției, procedurile aplicabile și bunele practici reprezintă un punct de unitate administrativă. Analiza comparativă a acestor aspecte, fără a neglija specificul național, a servit drept provocare pentru a stabili rolul Reprezentantului Guvernului în asigurarea calității actelor administrative, cu accent pe tutela administrativă exercitată. Asigurarea calității actului administrativ constituie garanția exercitării eficiente a tutelei, având o importanță covârșitoare în realizarea obiectivului general al administrației publice, atât prin prisma efectelor actelor locale, cât și a respectării ordinii juridice centrale la nivel local.

Gradul de cercetare al problemei investigate. Elucidarea gradului de cercetare a problematicii indică o prezență marcantă a interesului academic și practic, materializat în publicații de referință. Aceste lucrări acoperă atât administrația publică *per ansamblu*, cât și organizarea și funcționarea instituțiilor centrale și locale, conform contribuțiilor relevante ale unor autori precum Alexandru I. [97], Apostol-Tofan D. [99; 100; 101 ; 175], Miron D. [136], Oroveanu M.T. [142], Drăganu T. [127; 128] și Preda M. [150 ; 151].

Un număr semnificativ de studii se axează pe teme tangențiale, însă esențiale, precum rolul Prefectului, controlul administrativ, tutela administrativă și legalitatea actelor locale (ex. Rivero J. [152], Waline J., Rivero J. [168], Chapman B. [118], Nicole de Montricher [141]). Deși conceptul tutelei administrative exercitate de reprezentantul guvernului în teritoriu a fost abordat pe larg în epoca modernă, se constată o lacună majoră în literatura de specialitate: tema centrală privind rolul reprezentantului guvernului în asigurarea calității actelor administrative nu a fost explorată în mod direct și aprofundat.

Această insuficiență de analiză specifică, în pofida cercetării tangențiale existente în ambele state, impune necesitatea generării unui studiu focalizat, capabil să investigheze problematica în context teoretic și aplicativ.

Scopul lucrării constă în analiza complexă și multidimensională, din perspectivă administrativ-juridică și constituțională, a rolului reprezentantului Guvernului în teritoriu în cadrul mecanismelor instituționale de garantare a calității actelor administrative adoptate de autoritățile administrației publice locale din România și din Republica Moldova prin prisma investigării comprehensive a controlului de legalitate, exercitat asupra actelor administrative locale, prin examinarea cadrului normativ incident, al arhitecturii instituționale și al modalităților de organizare și funcționare a autorităților competente, în vederea evidențierii limitelor și vulnerabilităților funcționale existente. Demersul științific, deasemenea, urmărește identificarea disfuncționalităților de natură operațională și instituțională, precum și evaluarea impactului acestora asupra raporturilor dintre puterea executivă și autoritățile administrației publice locale, cu accent asupra necesității menținerii unui echilibru constituțional între principiul autonomiei locale și imperativele respectării legalității în activitatea administrației publice.

Obiectivele cercetării. Atingerea acestui scop este jalonată de o serie de obiective menite să fundamenteze demersul:

- analiza istoriografică, teoretică și metodologică a instituției reprezentantului guvernului; investigarea evoluției normative și funcționale a instituției;

- cercetarea comparativă a evoluției Reprezentantului Guvernului în țările europene;

- analiza activității curente privind garantarea legalității și calității actelor administrative locale;

- corelarea conceptuală a principiilor instituției cu principiul autonomiei locale;

- evidențierea organizării și funcționării specifice a reprezentantului guvernului în România și în Republica Moldova;

- elaborarea de recomandări concrete pentru optimizarea procesului de asigurare a calității actelor administrative.

Ipoteza cercetării se rezumă la ideea legăturii de cauzalitate între calitatea actelor administrative locale și capacitatea subiectului emitent de a alinia strict forma și conținutul actului la scopul administrativ vizat, pe de o parte, și exercitarea controlului de legalitate exercitat de reprezentantul guvernului în teritoriu, în calitate de factor instituțional determinant în garantarea calității deciziilor administrative, pe de altă parte.

Problema de cercetare din prezenta teză constă în identificarea factorilor politici, juridici și administrativi care mențin problema calității actelor administrative și necesitatea

elaborării unor soluții complexe de ordin științific, organizațional și normativ în vederea asigurării unui cadru decizional administrativ funcțional.

Implementarea acestora va contribui la o conlucrare inter-instituțională eficientă, consolidând capacitatea administrativă necesară pentru succesul reformelor de modernizare. Acest demers este imperios atât pentru România (stat membru UE), cât și pentru Republica Moldova (țară candidată), în spiritul angajamentelor europene asumate.

Sinteza metodologiei de cercetare și justificarea metodelor de cercetare alese. Baza teoretico-metodologică a investigației este derivată din scopul și obiectivele lucrării, implementând un complex de acțiuni de cercetare pentru a asigura repere informative, statistice și de sinteză. Pentru a realiza o abordare complexă, au fost aplicate principii directoare, precum: analiza istorică, determinismul, obiectivitatea, simplitatea, complementaritatea și raționalizarea.

Amplitudinea subiectului a necesitat utilizarea unui ansamblu divers de metode general-științifice: - analiza istorică, comparativă, fenomenologică și sistemică;

- metoda studiului de caz, statistică, funcțională și dialectică;

- inducția și deducția, analiza documentară și sinteza.

Suplimentar, s-au aplicat tehnici specifice, incluzând: studierea aprofundată a bibliografiei (autohtone și străine) pentru fundamentarea științifică a noțiunilor de tutelă administrativă și act administrativ supus tutelei; identificarea paradigmelor relevante în administrația publică a României și Republicii Moldova; utilizarea metodelor calitative (observația) și a tehnicilor de cercetare în comunicare (analiza de conținut).

Noutatea științifică și originalitatea. Cercetarea aduce o contribuție originală prin conturarea unei abordări inovatoare a intervenției reprezentantului guvernului în teritoriu. Aceasta include propuneri de *lege ferenda* pentru eficientizarea procedurii de adoptare a actelor locale și fundamentarea științifică a rolului Reprezentantului în asigurarea calității actelor administrative.

Printre rezultatele notabile se numără: identificarea mecanismelor de eficientizare a controlului de legalitate, inclusiv prin propunerea unei noi instituții și ajustarea cadrului normativ (ex. eliminarea avizului comisiilor de specialitate pentru actele individuale); clarificarea nivelului de influență exercitat de statutul politic al reprezentantului guvernului asupra obiectivității verificării legalității; argumentarea utilității practice a preluării bunelor practici din țările europene privind controlul de legalitate; argumentarea conceptului de calitate a actului administrativ local prin prisma legalității atestate și a efectelor sociale generate.

Semnificația teoretică constă în clarificarea relației și impactului dintre noțiunile de legalitate și calitate a actelor administrative locale, aprofundând cercetările anterioare și aducând clarificări pe dimensiunea teoriilor, conceptelor, definițiilor și principiilor legislative.

Valoarea aplicativă rezidă în analiza comparativă și constatarea particularităților verificării de legalitate în România și Republica Moldova. Modelele de activitate analizate permit preluarea de bune practici care, adaptate specificului național, pot contribui la îmbunătățirea proceselor instituționale și la bunăstarea comunităților. Rezultatele cercetării servesc drept suport concret pentru autoritățile publice centrale și locale în garantarea calității actelor administrative.

Sumarul structurii tezei. Teza este organizată în: Introducere, trei capitole, concluzii generale și recomandări, bibliografie și anexe. **Capitolul 1** „Fundamente istoriografice și teoretico-metodologice privind reprezentantul guvernului în teritoriu" analizează reperele istoriografice, metodologia cercetării și perspectiva conceptuală privind corelarea autonomiei locale cu controlul de legalitate. **Capitolul 2** „Dimensiunea evolutivă, normativă și funcțională a instituției reprezentantului guvernului în teritoriu" examinează evoluția instituției în țările europene, originea și esența sa în România și Republica Moldova, precum și organizarea și funcționarea specifică. **Capitolul 3** „Activitatea reprezentantului guvernului în teritoriu privind asigurarea legalității actelor administrației publice locale" analizează detaliat activitatea privind asigurarea legalității actelor administrației publice locale, comparând elementele de control din România și Republica Moldova (exercitate prin Oficiile Teritoriale ale Cancelariei de Stat). **Concluziile generale și recomandările** sintetizează rezultatele cercetării și formulează propunerile principale pentru consolidarea rolului reprezentantului guvernului în asigurarea calității actelor administrative locale. Teza include: Bibliografie și Anexe.

1. FUNDAMENTE ISTORIOGRAFICE ȘI TEORETICO-METODOLOGICE PRIVIND REPREZENTANTUL GUVERNULUI ÎN TERITORIU

1.1. Repere istoriografice privind instituția reprezentantului guvernului în teritoriu

Cercetarea conceptului de reprezentant al guvernului în teritoriu, prin prisma istorică, este posibilă prin deducerea sa din lucrările marilor gânditori ai antichității. Analiza diverselor viziuni asupra unor concepte-cheie precum statul, principiul separării puterilor (cu accent pe puterea executivă), administrația publică și statul de drept a contribuit la conturarea și localizarea noțiunii de reprezentant al guvernului în teritoriu.

Pentru analiza istoriografică a conceptului, o referință esențială o constituie Roma Antică. Profesorul Postelnicu R. P. subliniază că unii specialiști din domeniul dreptului administrativ plasează originea instituției Prefectului în această perioadă, unde noțiunea de *praefectus* desemna fie funcții oficiale civile, militare sau economice, fie unități administrative. O titulatură emblematică era cea de „prefectus urbi", desemnând Prefectul orașului Roma [149, p. 8]. Perioada romană oferă o bogăție de informații privind funcția de *praefectus*: în armată, prefecții erau comandanți ai trupelor de cavalerie sau, în cazul *praefectus castrorum legionis*, comandanții taberelor militare, aleși din rândul centurionilor; în administrația urbană, *praefectus urbi*[172, p.21] conducea cohorte de pază și supraveghea circulația în interiorul orașului.

Cu toate acestea, termenul *Praefectus* era un titlu formal atribuit, cel mai adesea, unor oficiali militari sau civili de rang mediu, a căror autoritate era delegată de către o autoritate superioară. Funcția era de nivel intermediar, reprezentând un conducător desemnat, de regulă, pentru o anumită zonă administrativă.

În Dacia Romană, termenul de prefect apare frecvent în contextul asociațiilor profesionale (colegii profesionale) conduse de magistrați. Totuși, la conducerea anumitor colegii puteau fi numiți direct de către împărat prefecți care nu dețineau calitatea de membri ai colegiului. În acele vremuri, „prefectura era un semn al statusului social, un merit și o onoare pentru elitele locale, care obțineau această funcție înainte sau după o magistratură" [193, p. 365-366]. Un specific al Daciei Romane este apariția „doar a prefecților ai colegiului fabilor, și doar la Ulpia Traiana Sarmizegetusa", aceștia fiind cunoscuți cronologic preponderent în secolul al III-lea d.Chr., în timpul domniei lui Severus Alexander (222-235 d.Chr.) [158, p. 165-169].

O evoluție distinctă a conceptului se regăsește în cadrul bisericii romano-catolice, prin figura Prefectului eclesiastic. La vârful aparatului administrativ al Vaticanului, sunt numiți prefecți cu rol esențial în: administrarea Casei Pontificale și gestionarea afacerilor economice ale Sfântului Scaun. În plus, structuri distincte ale Vaticanului, precum Congregația pentru Bisericile

Orientale sau Congregația pentru Doctrina Credinței, sunt conduse de prefecți. Această implicare subliniază rolul Prefectului în supravegherea problemelor credinței, coordonarea bisericilor catolice și apărarea bisericii împotriva ereziilor.

Prefectura apostolică reprezintă, totodată, o jurisdicție teritorială romano-catolică instituită în zone misionare sau în țări cu politici antireligioase (ex. Japonia sau China). Deși prerogativele Prefectului în cadrul prefecturii apostolice sunt reduse (dispense matrimoniale, administrarea biroului), este de remarcat faptul că biserica catolică a preluat terminologia de *praefectus* pentru a desemna reprezentanți în zone cu un grad redus de dezvoltare ecleziastică, utilizând termenul într-un scop diferit de cel al sferei puterii executive. Această utilizare sugerează, probabil, o influență terminologică reziduală a Romei antice.

Putem afirma existența unor elemente corelative de interes statal pentru comunitățile locale încă din Antichitate, când Prefectul, fiind reprezentantul Împăratului, acționa cu împuternicire delegată în numele acestuia. Funcția a cunoscut o dezvoltare amplă în acea perioadă, Împăratul încredințându-i puteri teritoriale în diverse segmente ale vieții sociale, economice și militare. Se conturează, așadar, o legătură directă între prosperitatea unei comunități (precum Roma Antică) și delegarea atribuțiilor imperiale către Prefect. Esența care s-a păstrat din exercitarea funcției de prefect provine din aceste vremuri, în sensul implicării sale directe în viața socială a unei comunități. Merită subliniat că reprezentantul guvernului, astfel cum este reglementat în epoca modernă, nu are un corespondent identic în Roma antică, deși statutul de popoare latine ar putea sugera o influență romană puternică în tradiția administrativă.

O analiză detaliată a fenomenelor referitoare la stat și putere a fost oferită de gânditorii Antichității, printre care se numără Confucius, Platon, Aristotel și Cicero. În evoluția istorică a conceptului de stat, sunt relevante viziunile Școlii Epicuriene și ale Stoicilor, ambele influențate de conceptele lui Confucius. Acesta considera „guvernământul ca o forță care veghează asupra bunăstării fiecăruia" [117, p. 12] și promova ideea de loialitate față de principii.

Școala Epicuriană susținea că statul nu este rezultatul unei tendințe naturale (cum susțineau Platon și Aristotel), ci „statul este produsul unui contract social, a unei înțelegeri intervenite între oameni" [164, p. 67]. Stoicii subliniau datoria de a iubi patria pe motiv că „a te ocupa de treburile publice și de guvernare ține de natura umană" [132, p. 147].

Conceptul de apropiere a guvernării de fiecare cetățean, promovat în acele vremuri, poate fi interpretat ca o convingere care deduce, indirect, nevoia unui reprezentant al guvernului în teritoriu, în înțelesul termenului contemporan. Viziunea gânditorului antic Platon asupra democrației se centrează pe conceptele: *armonie* și *bună guvernare*, trăsături umane cu implicații directe asupra participării cetățenilor la viața publică. Deși Platon evidențiază conceptul

guvernare, acesta nu implica o delegare a puterilor către reprezentanți în teritoriu, așa cum este înțeleasă funcția în perioada contemporană.

O formulă incipientă a principiului — *echilibrul puterilor în stat* — apare încă de la Aristotel. În lucrarea sa *Politica* [102, p. 241], filosoful a identificat trei entități de conducere în cadrul unei societăți: Adunarea Generală, responsabilă cu soluționarea problemelor politice, edictarea legilor și pronunțarea pedepsei capitale; Corpul Magistraților, care includea funcționarii statului, având ca scop colectarea impozitelor și conducerea armatei; Corpul Judecătoresc, compus din judecători, cu competența de a soluționa cauze având ca obiect daunele aduse statului sau încălcările Constituției.

Se poate constata că „încă din antichitate se conturau dezbateri pentru acest fenomen al separării puterilor în stat, fără a căpăta valoare de principiu și fără a stabili o repartizare clară a funcțiilor între aceste puteri, probabil din nevoia de a înlătura tirania și de ce nu, a influența dezvoltarea generală a comunităților din perspectiva democratică" [117, p. 386].

Cicero a avansat opinia conform căreia statul este un bun comun al poporului, unit pe baza unor drepturi și interese comune, și nu dintr-o întâmplare. El avertiza că „dacă drepturile și obligațiile nu sunt repartizate rezonabil într-un stat și nu dispune de instrumentele necesare de organizare politică, iar cetățenii nu se bucură de suficientă libertate, atunci această orânduire nu va mai fi viabilă" [164, p. 16].

Lucrările cercetătorilor europeni precum Machiavelli, Hobbes, Locke, Montesquieu și Rousseau sunt de o importanță deosebită, deoarece abordează concepte fundamentale din care se poate deduce geneza ideii de reprezentant statal la nivel teritorial în promovarea convingerilor referitoare la guvernare, interes public și separația puterilor.

Nicolo Machiavelli a creat premisele conceptului modern de interes public, argumentând că „nu binele particular, ci binele comun este acela care face gloria cetățenilor" [135, p. 178]. În *Principele*, el a pus în prim-plan siguranța cetățeanului și garantarea proprietății private, stabilind relația dintre guvernanți și guvernați ca bază a statului. Aceasta a reprezentat o schimbare radicală de paradigmă: „până la Machiavelli, cetatea și omul au fost considerate împreună obiect al gândirii politice, dar prin opera acestuia, omul dispare, rămânând statul. Totuși, locul omului este ocupat după dispariția sa, nu de stat, căci acesta își avea limitele bine definite față de cetățean, locul a fost ocupat de societatea civilă" [180, p. 3].

Din perspectiva evolutiv-istorică, abordarea principiului separării puterilor evidențiază geneza puterii executive, care, în drumul său către contemporaneitate, a generat un reprezentant în teritoriu ca argument al exercitării democratice a puterii de stat. Scopul principal al acestui

principiu este combaterea abuzurilor care ar rezulta din concentrarea întregii puteri într-o singură mână, pledând pentru o divizare echilibrată a exercitării puterii statale.

Precursorii și întemeietorii teoretici ai acestui fenomen, pentru organizarea modernă a statelor, sunt considerați John Locke, Montesquieu și Rousseau. Filozoful și juristul englez John Locke a oferit o primă formulare explicită a conceptului, conferindu-i valoare de principiu. El a identificat trei puteri distincte [195, p. 11]:Puterea legislativă, considerată puterea supremă, aparținea parlamentului și edicta reguli de conduită general obligatorii; Puterea executivă era limitată la aplicarea legilor și soluționarea cazurilor neprevăzute, fiind exercitată de Rege; Puterea federativă, responsabilă cu declararea războiului, încheierea păcii și negocierea tratatelor, încredințată tot Regelui.

Deși a pus un accent deosebit pe distincția dintre puterea executivă și cea federativă, Locke a admis, în final, reuniunea acestor două puteri sub același organ (Regele). Condiția esențială impusă era ca cele trei puteri să nu fie reunite și exercitate de o singură persoană. Astfel, deși accepta exercitarea a două puteri de către aceeași entitate colegială, el respingea ferm concentrarea puterilor la nivelul unei singure persoane (entitate unipersonală). Această viziune a generat „fenomenul de combatere a abuzului de putere concentrată în mâna unei singure persoane".

Un exemplu istoric elocvent al acestei concentrații este asociat Regelui Ludovic al XIV-lea, prin celebra formulă: *l'état c'est moi* (Statul sunt eu). Locke a fost criticat ulterior pentru excluderea puterii judecătorești din tripartiție, considerând-o doar un accesoriu al puterii legislative [195, p. 387]

Originea principiului separației puterilor, astfel cum este enunțat și aplicat în prezent, îi este atribuită lui Charles-Louis de Secondat, Baron de Montesquieu [197, p. 36]. Modelul său constituie referința comună de guvernare a statelor democratice moderne. Montesquieu a structurat un sistem de divizare a puterii statale în trei entități clar definite: legislativă, executivă și juridică. Inspirat de modelul constituțional britanic, el a introdus cu claritate separarea puterii judecătorești, subliniind că „independența juridicului trebuie să fie reală și nu doar aparentă" [198, p. 19].

Viziunea lui Montesquieu era următoarea [198, p. 388]: Puterea legislativă avea competența de a face, modifica sau abroga legile și de a sancționa miniștrii, dar era complet lipsită de atribuții jurisdicționale asupra monarhului; Puterea executivă, definită ca puterea de aplicare a legilor, era structurată din cât mai multe persoane pentru a preveni abuzurile; Puterea judecătorească, creată pentru a media conflictele între legislativ și executiv, a pedepsi criminalii și a soluționa litigiile dintre particulari.

Filozoful promova o viziune suplă asupra funcționării celor trei puteri, insistând pe stabilirea unor reguli care să asigure un echilibru și o colaborare efectivă între ele (în special între legislativ și executiv) în vederea realizării scopului statal. Modelul său a fost un ideal revoluționar, oferind o garanție a libertăților individuale împotriva exceselor de putere, rămânând cea mai cunoscută și aplicată versiune a teoriei, devenită deja clasică.

Fenomenul separației puterilor este analizat și de Jean-Jacques Rousseau în lucrarea *Contractul social*. Pentru Rousseau, puterea legislativă se confundă cu însuși conceptul de suveranitate, fiind un drept al poporului și putând fi exercitată doar de acesta [132, p. 176]. Iar puterea executivă aparține Principelui, fiind distinctă de cea legislativă și având rolul de a pune în executare regulile generale emise de legislativ.

Teoria separației puterilor în stat, fundamentată pe protejarea democrației, nu a fost unanim acceptată. Unii doctrinari au criticat-o, susținând că ar putea conferi ample puteri executivului, fără o posibilitate adecvată de tragere la răspundere, conducând în final la marginalizarea puterii legislative. Thomas Hobbes, în lucrarea sa *Leviathan*, a subliniat că „într-un stat nu se poate aplica principiul separației puterilor în stat, deoarece o putere legislativă separată de o putere executivă nu poate exista" [132, p. 182].

Analiza istorică a relației dintre stat și putere revelează o antiteză fundamentală: fie o abordare bazată pe conducerea solitară (caracterizată prin indivizibilitatea puterii), fie o structură ce implică conducerea prin împuterniciți. Acest demers de cercetare este unul îndrăzneț, căutând în fundalul istoric conturarea ideii de delegare a atribuțiilor conducătorului către persoane de încredere. Scopul acestei diviziuni a puterii în teritoriu a fost acela de a satisface nevoia de reprezentare a puterii centrale la un nivel subordonat. În consecință, efortul se concentrează pe identificarea conceptelor primare din care să se deducă necesitatea divizării puterii pe plan teritorial.

Noțiunea de putere, definită în limbajul comun ca fiind „capacitatea, forța, însușirea fizică, morală, intelectuală de a acționa, de a face, de a realiza ceva" [186], dobândește valențe complexe în doctrina administrativă. În acest context, puterea desemnează soluția pentru funcționarea și organizarea unui stat, clasificându-se în: putere politică, putere publică și, în ultimă instanță, putere de stat. Prin deducție, promovarea și aplicarea principiului separării puterilor evidențiază necesitatea puterii executive într-un stat de drept. Exercitarea acesteia s-a manifestat, în timp, atât la nivel central, cât și la nivel teritorial/local. Acest model executiv central a fost preluat în mod natural de către autoritățile administrației publice locale, generând separarea autorităților deliberative de cele executive.

Încadrarea conceptului de reprezentant al guvernului în teritoriu în sfera istoriografică presupune analiza lucrărilor care tratează nașterea statului și dezvoltarea societății, din care a reieșit imperativul formării unor specialiști cu rol în aplicarea și executarea deciziilor politice la nivel subordonat. Pornind de la această premisă, este esențială încadrarea reprezentantului guvernului în aria științei administrației publice, ca subsistem al puterii executive.

Administrația publică este definită ca o „activitate care constă, în principal, în organizarea executării, dar și în executarea nemijlocită a prevederilor Constituției, ale tuturor actelor normative și ale celorlalte acte juridice emise de autoritățile statului de drept, activitate realizată de către autoritățile administrației publice" [133, p. 4].

În ceea ce privește evoluția organizării administrației, există o polemică doctrinară. Unii autori susțin că „administrația de zi cu zi, ceea ce numim «administrație publică», a fost o lungă perioadă din istorie un domeniu mai puțin iubit de istorici. Faptele marilor lideri militari și politici au fost preferatele istoriografiei și nu activitățile mărunte, lipsite de spectaculozitate ale funcționarilor publici" [161, p. 85]. Alți autori susțin că „în doctrina administrativă s-a dezvoltat un curent de opinie potrivit căruia evoluția organizării administrației a fost influențată îndeosebi de factorul militar și de factorul geografic, cărora, în timp, li s-au adăugat și alți factori, ca, de exemplu, cei de ordin economic, politic, cultural, religios etc." [175, p. 85].

Adoptăm opinia referitoare la influența factorilor militari și geografici în evoluția organizării administrației. Fără rigoare, comandă sau decizie administrativă, executarea sarcinilor nu ar putea exista, autoritatea fiind cea care dictează esența executării. Totodată, spațiul geografic poate contribui fundamental la întărirea autorității. Accentul pus pe autoritate și decizie face trimitere la necesitatea înființării unei funcții de reprezentare a puterii executive în teritoriu, dotată cu capacitatea de a exercita aceste atribute.

Studierea istoriografiei problemei reprezentantului guvernului în teritoriu nu ar fi completă fără o ancorare succintă în istoriografia conceptelor fundamentale (stat, separația puterilor, putere, administrație publică). Această viziune de ansamblu permite interpretarea rolului Reprezentantului Guvernului în asigurarea calității actelor administrative locale în cele două state de referință. Astfel, s-a creat o dependență de tipul întreg-parte, trecând de la general la particular, prin revizuirea stadiului cunoașterii temei, facilitând încadrarea reprezentantului guvernului pe tărâm administrativ.

Deși tema rolului reprezentantului guvernului în asigurarea calității actelor administrative locale a fost abordată mai amplu în epoca modernă, puterea executivă a constituit o preocupare constantă a curentelor de gândire clasică și contemporană. Abordările din lucrările de referință

conțin trimiteri care, în prezent, îmbracă forma de exercitare a puterii executive prin reprezentantul teritorial, evidențiind dimensiunea legalității în administrația publică locală.

Autorii francezi J. Rivero și J. Waline consideră că termenul de Prefect aparține epocii napoleoniene, subliniind că „prefectul este o creație napoleoniană și a fost creată în anul al VIII-lea de la Marea Revoluție Franceză" [168, p. 98].

Analiza istoriografică a conceptului de reprezentant al guvernului prin prisma încadrării în epoca napoleoniană, în contextul originii funcției de Prefect, este susținută de lucrarea autorilor J. Rivero și J. Waline, precum și de publicațiile internaționale ce promovează dezbateri detaliate privind Prefectul francez (ex. Boudon Jacques-Olivier, Brian Chapman, Nicole de Montricher și Edward A. Whitcomb). Referitor la numirea prefecților, cercetătorii J. Rivero și J. Waline apreciază „opțiunea legiuitorului pentru prefecți de carieră, profesioniști, specializați în administrație publică, acest statut al lor conferindu-le și anumite garanții de stabilitate în funcție". Totuși, aceștia menționează că „aceste garanții sunt însă reduse, Guvernul fiind liber să-și desemneze reprezentanții săi pe plan local" [168, p. 373].

Literatura de specialitate franceză reprezintă o sursă importantă pentru analiza istoriografică a conceptului de reprezentant al guvernului în teritoriu. O retrospectivă asupra funcției este esențială, deoarece funcția de Prefect a fost introdusă în Franța în anul 1800, ca urmare a unei reforme administrative esențiale ce viza centralizarea și uniformizarea administrației pe întreg teritoriul național. Această reformă s-a concretizat prin Legea din 28 pluviôse, Anul VIII (17 februarie 1800), care a reglementat înființarea prefecturilor în fiecare departament, modul de numire a prefecților și responsabilitatea lor principală: reprezentarea autorității executive a statului în departamentul respectiv.

Prin acest act, s-a contribuit la renașterea legăturii între stat și națiune. Prefectul era subordonat direct guvernului central, exercitându-și competențele în limitele unui teritoriu specific, incluzând atribuții administrative, de poliție, de gestionare a situațiilor de urgență și de coordonare a serviciilor publice. Importanța acestei creații instituționale este subliniată de istoricul contemporan Boudon Jacques-Olivier, care afirma în lucrarea sa „că prin crearea prefecților la 17 februarie 1800, Bonaparte nu bănuia că înființează unul dintre stâlpii Statului pe care acesta se va sprijini timp de două secole" [177, p. 4].

De asemenea, Brian Chapman analizează istoria Corpului de prefecți, evidențiind etapele carierei, puterile legale și influența asupra vieții sociale, politice și economice a statului. Autorul relevă că „Napoleon, ca în multe dintre celelalte reforme ale sale, a apelat la trecut pentru un model în guvernarea locală, preluând precedentul intendenților" [118, p. 5].

În contextul României și Republicii Moldova, utilizarea termenului de *Prefect* poate fi considerată un împrumut lingvistic de la denumirea franceză (*préfet*). Aceasta deoarece conceptul nu era complet nou; el exista încă din perioada romană, desemnând împuterniciți ai împăratului în diverse segmente de activitate, oficiali militari sau civili cu autoritate delegată de o instanță superioară. Există speculații conform cărora influența Romei Antice ar fi determinat păstrarea termenului de *Prefect* și pentru reprezentantul guvernului francez. Totuși, nu există dovezi clare care să stabilească o legătură directă între funcția romană și cea instituită de Napoleon, cu excepția identității în denumire.

O lucrare relevantă și relativ recentă a autoarei Nicole De Montricher oferă date importante referitoare la figura Prefectului contemporan. Articolul documentat urmărește să explice de ce instituția Prefectului a supraviețuit până în anul 2000, în ciuda schimbărilor structurale extraordinare din guvern, în special legile descentralizării din 1982 [141, p. 485]. Instituția, creată în 1800, derivă din voința autorității centrale de a se baza pe propriii reprezentanți pentru a garanta implementarea uniformă a politicilor publice pe întreg teritoriul. Deși acest obiectiv central rămâne, el trebuie combinat cu obiectivele descentralizării, care presupun transferul de responsabilități către organele locale alese.

În consecință, sarcina actuală a Prefectului este de a coordona la nivel local acțiunea reprezentanților miniștrilor cu acțiunea organului ales. Articolul se concentrează pe trei aspecte principale ale acestei sarcini complexe: capacitatea limitată a Prefectului de a mobiliza actorii relevanți; dificultatea de a reuni informațiile produse de serviciile de teren; evaluarea proximității și a impactului acesteia asupra acțiunii Prefectului. În sinteză, autoarea subliniază că funcția Prefectului continuă să asigure încadrarea acțiunii locale, dar în noul context, acest lucru se realizează mai frecvent prin difuzarea informațiilor și mai rar prin exercitarea directă a autorității [141, p. 485].

Totodată, este de evidențiat opinia autorului Edward A. Whitcomb, care sublinia că „înființarea corpului prefectoral a fost fără îndoială una dintre cele mai mari realizări administrative ale napoleonienilor și, cu siguranță, una dintre cele mai durabile" [169, p. 1113]. În ciuda faptului că problematica istoriografiei reprezentantului guvernului în teritoriu generează polemici între cercetători, se poate enunța un raport posibil de preluare integrală a sensului inițial al conceptului de prefect francez, fără a ignora totuși modificările intervenite prin restrângerea sensului funcției, determinate de trecerea timpului și de specificul național.

Sunt extrem de relevante lucrările autorilor români consacrați privind fenomenul administrativ, analizat de profesori precum: Negulescu P. [139; 140], Iorgovan A. [133], Trăilescu A. [161; 162; 163], Postelnicu R. P. [149] și Petrescu R. N. [143].

Aspecte conceptuale privind rolul Prefectului în ordinea juridică teritorială prin exercitarea tutelei administrative se regăsesc și în lucrările unor doctrinari români precum: Drăganu T. [127; 128], Popa N. [145] și Muntean A. [138]. Aceste studii au vizat identificarea evoluțiilor înregistrate în știința administrației în ultimul secol, precum și semnificațiile pe care le întrunesc noțiunile de reprezentant al guvernului în teritoriu, act administrativ și tutelă administrativă din perspectiva administrației publice locale.

Cu toate acestea, literatura de specialitate românească nu este generoasă în oferirea de studii care să se refere expres la rolul Prefectului român în asigurarea calității actelor administrative. În majoritatea cazurilor, cercetătorii au analizat această funcție fie în cadrul secțiunii dedicate puterii executive (evidențiind reprezentantul în teritoriu), fie în cadrul analizei dedicate administrației publice locale (oferind o parte distinctă problematicii). Se remarcă o lipsă de diversitate a lucrărilor dedicate cercetării funcției Prefectului strict prin prisma actului administrativ local. Totuși, nu există lucrare de știința administrației sau de drept administrativ care să nu abordeze problematica privind Prefectul, cu referire la prevederile legale care îi reglementează activitatea.

Din perspectiva atribuțiilor instituite de legiuitor în sarcina Prefectului, este relevantă opinia juristului P. Negulescu. În cadrul unei Conferințe a Institutului de Științe Administrative al României, prin lucrarea *Note şi discuţiuni*, acesta a insistat asupra necesității eliminării confuziei de atribuții. Negulescu a opinat că „nu mai trebuie să existe o confuzie de atribuțiuni în ce privește pe funcționarii conducători, atât în administrațiunile comunale și județene, unde găsim și pe prefect și pe primar reprezentând și interesele locale și generale, ei fiind reprezentanți atât ai județului sau ai comunei, cât și ai Statului" [140, p. 17]. Acesta a subliniat că „Prefectul, agent al puterii centrale, funcționar politic și amovibil, nu poate fi un bun reprezentant al intereselor județului, pe care le sacrifică intereselor guvernului, precum și ordinelor ce le primește de la centru" [140, p. 17].

Această viziune este întărită de autorul M. Oroveanu, care sublinia că „finalitatea administrației publice rezidă în satisfacerea interesului general al colectivităților umane" [142, p. 79], sugerând o tensiune între mandatul centralizat al Prefectului și interesul local.

La rândul său, profesorul A. Iorgovan subliniază aspectul revenirii legislative la tradiție, arătând că „legislația noastră a revenit la tradiția numirii de Guvern a unui prefect la nivelul județelor, care apare atât ca reprezentant al guvernului, pentru a exercita controlul de tutelă administrativă, cât și ca reprezentant al guvernului pentru a conduce activitatea serviciilor publice statale de la nivelul județului" [133, p. 28], făcând referire la contextul ulterior Revoluției din 1989.

Funcția de reprezentant al guvernului în teritoriu, odată preluată în evoluția sa istorică, s-a bucurat de notorietate. Analizând conceptul de stabilitate în funcție a Prefectului profesionist, A. Trăilescu opinează că „avantajele acestei opțiuni a legiuitorului sunt mult mai importante însă pentru cetățeni întrucât interesele lor pot fi mai bine apărate de către conducători profesioniști, formați și specializați în domeniul administrației publice" [161, p. 76].

Geneza și evoluția tutelei administrative exercitate de reprezentantul guvernului sunt abordate de același doctrinar, A. Trăilescu, care definește controlul de tutelă ca fiind „controlul exercitat de Guvern sau de către reprezentantul său asupra autorităților și actelor administrației publice locale" [162, p. 316]. O parte distinctă a acestui control este tutela administrativă, definită ca fiind „o formă liberală de control asupra colectivităților locale, în care autoritatea de tutelă nu are dreptul de a anula actul, ci doar de a-l ataca în fața instanțelor judecătorești de contencios administrativ, care sunt singurele instituții ce pot aplica o astfel de sancțiune" [139, p. 299].

Există o legătură directă în preluarea conceptului de Prefect francez în România, unde funcția a fost exercitată în parametri reglementați de legiuitorul român, cu excepția perioadei comuniste. Cercetătoarea C.S. Timofte afirmă că „pe o criză de schimbare în administrația națională, de la o administrație aparținând unui sistem comunist la o administrație europeană bazată pe principiile autonomiei locale și descentralizării, prefectul își reia rolul și locul în sistemul autorităților administrației publice locale" [207, p. 175].

Cu efect asupra activității reprezentantului guvernului în teritoriu din perspectiva verificării legalității actelor administrative locale, V. Dîncu, fost viceprim-ministru, formulează o opinie ce evidențiază preponderent criteriul principiilor din administrația publică. Acesta descrie administrația publică ca fiind „un ansamblu de instituții și organe publice, care îndeplinesc funcțiile publice, în baza legalității, imparțialității eficienței, pentru a asigura buna guvernare și dezvoltare durabilă a societăților" [187, p. 2], conturând astfel profilul unui Reprezentant al statului obiectiv.

Nu suntem în întregime de acord cu opinia cercetătorului I. Deleanu care a sintetizat dovada apartenenței puterii publice prin sintagma carte de identitate, afirmând că aceasta „cartea de identitate a sistemului puterii publice, o reprezintă structura acestuia, adică ansamblul interrelațiilor, prevăzute de Constituție, între diferitele categorii de organe ale statului" [124, p. 922]. În schimb, considerăm că noțiunea de carte de identitate a sistemului puterii publice este reprezentată de popor, de națiune, practic de întreaga comunitate națională a unui stat.

De dată recentă, a fost vehiculată ideea că Prefectului i-au rămas puține atribuții de executat în administrația publică locală, ceea ce a determinat propunerea desființării acestei

funcții. S-a propus ca verificarea de legalitate a actelor administrative locale să fie exercitată prin înființarea unei noi funcții de „procuror județean în cadrul tribunalului care să îndeplinească această activitate" [119, p. 13], idee susținută într-o teză de doctorat, autor Cenușe S. .

Autoarele R.N. Petrescu și O. Petrescu tranșează însă corect și categoric această propunere, arătând că „nu agreăm această opinie, apreciind că în continuare, instituția prefectului este imperioasă și utilă, mai ales în ce privește controlul de legalitate al actelor autorităților administrației publice locale" [203, p. 4]. Îmbrățișăm opinia cercetătoarei R.N. Petrescu, care subliniază că „(...) Controlul de legalitate exercitat de prefect asupra actelor autorităților administrației publice locale a reprezentat, de la bun început, una din activitățile importante exercitate de prefect ca reprezentant al guvernului (...)" [143, p. 5].

O analiză aparte a instituției Reprezentantului Guvernului în teritoriu a fost elaborată în cadrul monografiei realizate de cercetătorul Bălan E. Acesta a pus accentul pe figura Prefectului, pentru care autorul prevedea „o serie de interdicții și de incompatibilități pentru persoana care îndeplinește funcția de prefect sau subprefect" [114, p. 96].

O lucrare recentă elaborată de R.N. Stoian oferă o analiză aprofundată a statutului juridic al Prefectului, examinând diversele sale perioade istorice și modul de exercitare a funcției în alte sisteme de drept. Autorul subliniază că „sorgintea Instituției Prefectului se regăsește în Roma Antică, unde noțiunile de prefect și prefectură erau utilizate atât pentru a evoca o unitate administrativ-teritorială, cât și o funcție publică, civilă sau militară. Etimologia cuvântului este astfel de origine latină" . Totuși, R.N. Stoian face o distincție esențială, argumentând că „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 administrativ" [156, p. 15]. Această dublă sorginte — lingvistică (română) și funcțională (franceză) — este importantă.

Cercetările reprezentanților școlii administrative din Republica Moldova oferă un veritabil suport teoretic și empiric pentru tema investigată. Printre reperele conceptuale se numără lucrările unor profesori consacrați precum A. Sîmboteanu [153; 154; 212], T. Șaptefrați [157], S. Cornea [121], V. Zubco, A. Pascari, G. Crețu [170], O. Balan, A. Popovici [112], M. Diaconu [125].

Profesorul A. Sîmboteanu oferă o perspectivă asupra dimensiunii istorice a primelor organe administrative din Moldova istorică, pe care le califică drept organe desconcentrate în teritoriu la etapa actuală a științei administrației. Acestea și-au găsit o continuitate în sistemul administrativ al Basarabiei din perioada interbelică (ca parte a României) prin instituția Prefectului. Această instituție a fost preluată și în Republica Moldova în anii de independență,

temporar, între 1998 și 2003, ca reprezentant al guvernului în teritoriu. La etapa actuală, funcțiile sunt exercitate, deși „trunchiat", de către Oficiile teritoriale ale Cancelariei de Stat [154, p. 163].

De remarcat este și opinia autoarei T. Șaptefrați, conform căreia „guvernarea trebuie să le asigure cetățenilor posibilitatea de exprimare, factorii de decizie să le ia în considerație aspirațiile, iar resursele să fie repartizate mai eficient în favoarea lor" [157, p. 67]. Această opinie, justificată pentru realizarea unei bune guvernări la nivel central, este pe deplin aplicabilă, în proporție corespunzătoare, și reprezentantului guvernului în teritoriu, având ca beneficiar final cetățeanul.Cercetătorul moldovean S. Cornea, preocupat de evoluția instituției, afirmă că „descentralizarea administrativă nu poate fi concepută fără instituția reprezentantului statului în teritoriu" [121, p. 267].

Profesorii O. Balan, T. Șaptefrați, A. Popovici susțin că „dezvoltarea și implementarea unui sistem de administrație publică locală eficient și performant este o prioritate necesară a bunei guvernări" [112, p. 250]. Această perspectivă indică o cale de urmat pentru dezvoltarea unei administrații publice responsabile și performante, întemeiată pe o dezvoltare interinstituțională cu scopul de a crește eficiența activităților specifice. Din această perspectivă, activitatea RGT este foarte importantă în dezvoltarea administrațiilor publice, oferind garanții de stabilitate juridică asupra actelor specifice emise/adoptate de către autoritățile locale.

Un studiu fundamental, referitor la problematica legalității actelor autorităților administrațiilor publice locale (executive sau deliberative) este cel semnat M. Diaconu [125, p. 59]. Prin acest studiu, autorul a contribuit semnificativ la cunoașterea și analiza mecanismului de asigurare a legalității actelor administrative în Republica Moldova, atât în plan administrativ, cât și judecătoresc. Autorul menționat abordează detaliat legalitatea actelor administrative — un fenomen esențial în administrația publică și un mijloc ce contribuie la realizarea statului de drept — analizând punctual condițiile de legalitate, pentru a concluziona că „scopul legii este un rezultat pe care vrea să îl atingă reglementarea legală" [125, p. 199].

Profesorul A. Sîmboteanu menționează rolul esențial al științei administrației în formarea cadrelor și în cercetarea științifică: „după 1989 în România iar de la începutul anilor 90 ai secolului trecut și în Republica Moldova, știința administrației ocupă un rol important în învățământul universitar și postuniversitar. Ea își aduce aportul la pregătirea cadrelor pentru sistemul administrației publice și la efectuarea investigațiilor științifice în domeniul administrației publice" [212, p. 48]. Această realitate reprezintă suportul teoretic necesar pentru aprofundarea conceptelor specifice, în special al reprezentantului guvernului în teritoriu.

Analiza istoriografiei problemei și a diverselor opinii asupra celor două dimensiuni cronologice (Roma Antică și perioada napoleoniană), în vederea corelării originii instituției

contemporane a reprezentantului guvernului din România și din Republica Moldova, cu funcția de *praefectus* sau *préfet*, conduce la următoarea judecată:

Reprezentantul Guvernului în teritoriu din sistemul administrativ actual constituie, în esență, o replică a Prefectului francez, o creație napoleoniană care a preluat din Roma Antică funcția de implicare în viața socială a comunității în care a fost numit, conform competențelor sale actuale.

Secolul al XIX-lea s-a remarcat printr-o dezvoltare intensă și implementare a curentelor de gândire care au fundamentat ideologic opiniile vremii. Dezvoltarea științei administrației, corelată cu nevoia de divizare a puterii centrale prin promovarea statului la nivelul autorităților publice locale, a contribuit decisiv la conturarea conceptului de reprezentant al puterii executive în teritoriu.

Analiza doctrinelor liberală, social-democrată și etatistă, în contextul temei de cercetare, favorizează un mecanism de deducere prin care putem identifica sursa corelativă a Reprezentantului Guvernului în teritoriu (RGT).

Doctrina liberală, întemeiată pe spiritul iluminist, a avut ca misiune echilibrarea gândirii social-politice feudale bazate pe puterea absolută a domnitorului. Ea a promovat libertatea individului, participarea la viața comunității și progresul social.

În viziunea liberală, rolul statului este redus în raport cu individul, intervenția sa limitându-se la protecția drepturilor și libertăților individuale. În plan social-politic, doctrina liberală pleda pentru instaurarea unui regim parlamentar-constituțional caracterizat prin: separarea puterilor în stat, supremația legilor și respectarea drepturilor omului.

Doctrinarii liberali, în etapa inițială, nu pledau pentru o poziție prioritară a statului, ci pentru menținerea unui stat minimal cu prerogative limitate. În consecință, nu se creează o legătură directă între doctrina liberală și conceptul de RGT contemporan. Esența doctrinei poate fi formulată ca reducerea puterilor statului la protecția și libertatea individului, în timp ce RGT promovează tocmai ideea de consolidare a puterii statului prin controlul și monitorizarea specifică.

Sub influența socialiștilor utopici și a ideilor marxiste s-a conturat doctrina social-democrată, având rolul de a regla inegalitățile sociale rezultate din progresul societății, promovând reforme economice și sociale în beneficiul cetățenilor mai puțin privilegiați. Egalitatea a constituit fundamentul democrației sociale, în sensul de a fi utilă tuturor membrilor unei comunități naționale.

Profesorul A. Sîmboteanu, cu referire la această doctrină, subliniază că „ideea principală a acestei doctrine la etapa inițială era prezentată în formularea marxistă, care susținea că, în

conformitate cu legitățile obiective de dezvoltare a societății, apare inevitabilitatea înlocuirii capitalismului cu o nouă societate, numită comunism, având o primă treaptă de dezvoltare, numită socialism" [153, p. 33].

Doctrina social-democrată promovează raportul stat-administrație publică, punând bazele statului socialist și ale societății socialiste în cadrul statului de drept, fără a nega democrația. Esența acestei doctrine vizează în special individul și interesul particular, aspect ce nu corespunde misiunii RGT contemporan, care reprezintă interesul general al statului.

De referință pentru conceptualizarea reprezentantului guvernului în teritoriu este doctrina etatistă, care promovează rolul decisiv al statului în toate segmentele vieții sociale, inclusiv în viața politică, subordonând interesele individului celor ale statului.

Profesorul Grozav S. opinează că „subiectul cheie de la care pornește constituirea unui sistem distinct de administrație este sistemul de relații care se stabilește între administrația publică centrală și administrația publică locală" [191 p. 11]. Doctrina etatistă este una dintre abordările care „promovează ideea conform căreia rolul decisiv în soluționarea tuturor problemelor dintr-o comunitate, fie națională ori teritorială, trebuie să-l joace statul. Adepții acestei doctrine minimalizează rolul individului și, respectiv, al comunităților locale în efectuarea administrației" [191, p. 11].

De remarcat contribuția deosebită a profesorului A. Sîmboteanu la elucidarea punctuală a instituției prefectului francez cu origini în doctrina etatistă, subliniind că „pentru sistemul administrativ francez era caracteristică, începând cu Marea Revoluție Franceză de la 1789, existența unei administrații centralizate" [153, p. 142]. Această centralizare se exprima prin controlul total al organelor centrale ale statului asupra activității autorităților administrației locale, bazat pe ideea națiunii unitare.

Mijloacele prin care se realiza acest control erau: anularea sau suspendarea actelor adoptate de organele locale; dizolvarea organelor locale; numirea și revocarea cadrelor din aceste organe.Acestea erau relații de autoritate, bazate pe doctrina etatistă, având ca scop subordonarea strictă a organelor locale celor centrale.

O instituție-cheie în sistemul francez a devenit Prefectul, care avea un rol dublu: era reprezentantul statului în departament (unitate administrativ-teritorială intermediară) și era autoritatea executivă a Consiliului departamental.

În această calitate, Prefectul efectua un control rigid asupra activității organelor administrației locale și promova interesele statului [153, p. 142].Ulterior, ca urmare a reformelor regionale și municipale, administrația centralizată a Franței a fost redimensionată prin inițierea

traseului spre descentralizare. Măsurile întreprinse în cadrul reformei indică o „evidentă politică de descentralizare administrativă" [153, p. 144].

În pofida descentralizării, statul și-a păstrat dreptul de a avea reprezentantul său în departamente, în persoana Prefectului. Totuși, reforma a pus capăt „atotputerniciei tradiționale" a acestei instituții în eșalonul teritorial. Funcțiile Prefectului au devenit mult mai limitate, reducându-se în temei la: controlul legalității actelor normative adoptate de autoritățile administrației publice locale; coordonarea activității serviciilor desconcentrate ale statului din teritoriul respectiv [153, p. 144].

Singura compatibilitate dedusă din expunerile doctrinelor menționate cu privire la Reprezentantul Guvernului în teritoriu se regăsește în doctrina etatistă. Aceasta a contribuit la conceptualizarea ideii de Reprezentant al statului în teritoriu din perspectiva schimbării raporturilor dintre administrația publică centrală și administrația publică locală, având un impact semnificativ asupra inspirării mecanismelor viitoare referitoare la descentralizarea administrativă.

Sistemul administrativ care permite exercitarea puterii doar de către organele centrale, prin plasarea puterii și autorității în centrul său, este un sistem centralizat administrativ, dezvoltat în baza doctrinelor etatiste care au avut ca element esențial centralismul de stat. Un stat centralizat nu își permite un reprezentant al guvernului în teritoriu din cauza lipsei voinței de divizare a puterii în teritoriu (în forma de *tutelă* pe care o știm astăzi). Inconvenientul major al centralizării constă în imposibilitatea întăririi sau accentuării nivelului administrației publice locale.

Descentralizarea reprezintă o soluție optimă pentru funcționarea și organizarea administrativă a statului modern. Aceasta presupune distribuirea puterii decizionale administrative centrale către autoritățile administrației publice locale. Acest proces nu implică o înlocuire a puterii centrale, ci o multiplicare limitată a atribuțiilor executive puse în sarcina organelor locale.

Procedeul descentralizării este justificat de faptul că autoritățile publice locale alese acționează potrivit necesităților și nevoilor specifice acelei comunități, pe care le cunosc mai bine decât autoritățile centrale. Acesta este motivul pentru care se impune o structură intermediară între nivelul central și cel local, sub forma reprezentantului guvernului în teritoriu (RGT). Prin intermediul RGT, descentralizarea apropie Guvernul de comunitățile locale și sporește gradul de receptivitate al autorităților centrale față de nevoile din teritoriul respectiv.

O descentralizare excesivă poate afecta negativ eficiența sistemului administrativ național. RGT poate fi responsabil de limitarea acestei tendințe, în sensul protejării interesului

național în detrimentul unei suveranități locale absolute. Formula optimă a strategiei de descentralizare o reprezintă, așadar, echilibrarea raportului dintre nivelul central și cel local prin acțiunea reprezentantului guvernului în teritoriu.

Concentrarea administrativă implică exclusiv responsabilitatea organelor centrale în conducerea serviciilor publice, autoritatea și puterea decizională aparținând Guvernului central. Acest concept generează dezavantaje majore, în special pe dimensiunea vieții sociale, din cauza îndepărtării față de cetățean și a lipsei de cunoaștere reală a problemelor teritoriale.

Implicarea activă a RGT în aria deconcentrării/desconcentrării administrative, prin coordonarea și conducerea serviciilor publice deconcentrate/desconcentrate de la nivel teritorial, accentuează necesitatea funcției pentru îmbunătățirea și promovarea bunei-guvernări. Încrederea ministerială acordată factorilor de decizie locali, prin transferarea responsabilităților administrative centrale și a autorității în luarea deciziilor locale, nu este necondiționată, ci se supune monitorizării RGT.

Cercetătorul V. Popa sublinia că „desconcentrarea nu creează agenți administrativi independenți, ea deplasează numai locul puterii de decizie, este o variantă a centralizării și nu un aspect al descentralizării..." [146, p. 14].

În consecință, raportul servicii deconcentrate — RGT poate fi analizat strict prin prisma centralizării. Puterea centrală rămâne intactă, conservându-și esența cu ajutorul RGT. Din această perspectivă, RGT este parte componentă a puterii centrale.

Raportul descentralizare — RGT (prin exercitarea tutelei administrative) îl plasează pe RGT la nivel local/teritorial în privința aspectului decizional. RGT părăsește sfera puterii centrale (dar nu în întregul ei) și preia o parte din puterea transferată de executivul central pentru verificarea legalității în activitatea autorităților administrației publice locale, specifică descentralizării.

Corelativ conceptului de reprezentant al guvernului în teritoriu pe dimensiunea verificării de legalitate, se impune evidențierea unei valori conceptuale importante în spațiul european: controlul asupra autorităților locale, reglementat de Carta Europeană a Autonomiei Locale (ratificată de România prin Legea nr. 199/1997 și de Republica Moldova prin Hotărârea Parlamentului nr. 1253-XIII din 16 iulie 1997).

Conform Cartei, se stabilesc următoarele principii ale controlului administrativ [1, p. 64]: orice control administrativ asupra activității autorităților administrației publice locale poate fi exercitat doar în formele și în cazurile prevăzute de Constituție sau de lege; orice control administrativ trebuie să vizeze, în mod normal, doar asigurarea respectării legalității și a principiilor constituționale; controlul administrativ poate include totuși un control de

oportunitate, exercitat de autoritățile ierarhic superioare, dar numai în ceea ce privește sarcinile a căror executare este delegată administrației publice locale; controlul administrativ trebuie exercitat cu respectarea unei proporționalități între amploarea intervenției autorității de control și importanța intereselor pe care aceasta urmărește să le protejeze.

Abordarea rolului RGT asupra actului administrativ supus controlului de legalitate, prin prisma reglementărilor europene, urmărește prezentarea modalităților prin care calitatea finală a actului poate interveni în dinamica vieții cotidiene. Scopul este de a influența pozitiv viața socială, de a genera o disciplină juridică de neclintit a comunităților și de a atinge dezideratul de performanță în administrația publică atât în România (ca stat membru UE), cât și în Republica Moldova (ca stat în cursul de aderare la UE).

Analizând conceptul de Reprezentant al Guvernului în teritoriu prin prisma exercitării tutelei administrative, profesorul M. Preda califică tutela ca fiind „un control (între anumite limite) din partea autorităților centrale asupra celor locale, descentralizate, control care să înlăture sau să lumineze tendințele centrifuge ale acestor din urmă autorități aflate în disonanță cu politica statului, să asigure totodată rezolvarea nu numai a intereselor locale, ci și a celor generale" [151, p. 159].

În susținerea distincției funcționale, cercetătorul V. Popa sublinia în 2008 că „tutela administrativă este specifică descentralizării, iar pentru a asigura desconcentrarea, administrația publică centrală, prin o instituție specializată, trebuie să organizeze conducerea generală a serviciilor publice desconcentrate în teritoriu" [146 p. 16].

Din punct de vedere etimologic, construcția sintagmatică „reprezentant al guvernului în teritoriu" (RGT) nu beneficiază de o definire explicită în legislație sau doctrină, evidențiindu-se doar rolul său de reprezentant la nivel teritorial/local. Totuși, termenul de Prefect (activ în România și utilizat anterior de Republica Moldova) provine din limba latină, din cuvântul „praefectus", însemnând „cel care a fost pus în fruntea..." — un funcționar din administrația civilă sau militară, numit pe un post precis cu atribuții clar definite.

În contextul academic, putem defini RGT ca fiind acel mecanism teritorial de exercitare a prerogativelor executive privind legalitatea actelor administrative locale și monitorizarea serviciilor publice deconcentrate/desconcentrate, alături de alte sarcini delegate de executivul central sau prevăzute în cadrul normativ național.

Suportul teoretic al funcției RGT se regăsește în lucrări fundamentale semnate de autori consacrați, precum academicianul T. Maiorescu, care a oferit o descriere detaliată a sistemului administrativ românesc, cu referiri concrete la numirea prefecților. Aprecierea autorului reflectă

o viziune nu doar de ordin politic, ci și conceptual, asupra fragilității personalului administrativ în contextul schimbărilor de putere.

Maiorescu descria realitatea politică astfel: „La noi, când se schimbă miniștrii, se schimbă majoritatea Camerei și a Senatului, se schimbă prefecții, se schimbă și sub-prefecții, se schimbă casierii și toți funcționarii administrativi, ba uneori se fac unele schimbări în magistratură." [196, p.135]. În opoziție cu această instabilitate, el invoca necesitatea profesionalismului: „...se cer atâția prefecți onești cu cunoștințe administrative, se cer atâția magistrați, atâția subprefecți că totuși ar fi greu să ne găsim în numărul suficient pentru ca să completăm cadrele neapărate ale mecanismului vieții publice." [196, p. 135].

T. Maiorescu punea astfel problema: „sunt lucruri în viața publică a unui popor, unde nu este vorba de partid, ci de interesul general al tuturor, fără deosebire, și întrebarea practică pentru noi acum este: cari sunt acele puncte de contact, în privința cărora de la început trebuie să zicem: aici nu are de-a face desbinarea de partide, ci are a face numai interesul lucrului în sine?" [196, p. 135]. Realitatea administrativă descrisă de T. Maiorescu s-a menținut, indiferent de statutul (politic sau apolitic) al RGT.

Așadar, studierea literaturii consacrate instituției reprezentantului guvernului în teritoriu ne permite să formulăm următoarele concluzii:

- analiza istoriografică relevă o continuitate conceptuală a funcției de reprezentant al puterii centrale în teritoriu, de la *praefectus* roman (comandant militar/civil cu autoritate delegată) la *préfet* napoleonian (creație instituțională din 1800) și până la Prefectul contemporan. Această continuitate nu este una de identitate funcțională directă, ci de filiație terminologică (latină) și de inspirație instituțională (franceză);
- reprezentantul guvernului în teritoriu din sistemul administrativ actual constituie, în esență, o replică a Prefectului francez — o creație napoleoniană care a preluat din Roma Antică funcția de implicare în viața socială a comunității, adaptând-o la exigențele statului modern bazat pe principiul separației puterilor. Dubla sorginte — lingvistică (romană) și funcțională (franceză) — constituie o particularitate a instituției care explică persistența sa în sistemele administrative europene;
- intre doctrinele analizate (liberală, social-democrată, etatistă), singura compatibilitate cu conceptul contemporan de RGT se regăsește în doctrina etatistă, care a fundamentat ideea de reprezentare a statului în teritoriu și a contribuit la conceptualizarea raporturilor administrație centrală — administrație locală. Doctrina liberală, prin promovarea statului minimal, și doctrina social-democrată, prin accentul pe interesul particular, nu oferă fundamentarea teoretică necesară pentru justificarea RGT;

- literatura de specialitate din ambele state (România și Republica Moldova) atestă o preocupare constantă pentru statutul RGT, însă se constată o lacună majoră: tema centrală privind rolul RGT în asigurarea calității actelor administrative nu a fost explorată în mod direct și aprofundat, cercetările existente abordând-o doar tangențial — fie în cadrul secțiunii dedicate puterii executive, fie în cadrul analizei administrației publice locale; Polemica privind statutul politic vs. apolitic al Prefectului rămâne nerezolvată. Schimbarea legislativă din 2021 (din înalt funcționar public în demnitar) a reglementat o realitate faptică preexistentă, confirmată încă de academicianul T. Maiorescu, dar ridică întrebări legitime privind obiectivitatea exercitării tutelei administrative. Soluția optimă constă în condiția de specialist în administrație la data numirii, indiferent de proveniența politică, iar stabilitatea aparatului de specialitate juridic al Prefecturii constituie o garanție parțială de continuitate profesională;
- consultanța juridică gratuită oferită de RGT autorităților locale constituie o funcție latentă, insuficient promovată și valorificată, care contribuie semnificativ la prevenirea ilegalităților și la creșterea calității actelor administrative încă din etapa de inițiere și elaborare. Cele trei etape ale construcției actului administrativ local (inițiere și dezbatere, finalizare, contencios) evidențiază rolul preventiv al RGT, care precede și completează rolul sancționator al controlului de legalitate propriu-zis.

1.2. Metodologia cercetării și repere epistemologice

Fundamentarea metodologică a unei cercetări doctorale în științe administrative presupune, cu necesitate, identificarea paradigmei epistemologice care orientează întregul demers investigativ. Prezenta cercetare se înscrie în paradigma pragmatistă, care permite combinarea flexibilă a metodelor calitative și cantitative în funcție de natura problemei de studiat, fără a se limita la o singură tradiție epistemologică [129, p. 14]. Alegerea acestei paradigme este justificată de complexitatea obiectului cercetat — rolul reprezentantului guvernului în teritoriu (RGT) în asigurarea calității actelor administrative locale — care necesită atât înțelegerea profundă a mecanismelor instituționale (dimensiunea calitativă), cât și evaluarea statistică a eficienței controlului de legalitate (dimensiunea cantitativă).

Designul cercetării este unul mixt, integrând componente calitative și cantitative într-o structură secvențial-explicativă. Concret, cercetarea parcurge următoarea arhitectură:

Faza exploratorie (calitativă): analiza istoriografică, examinarea doctrinelor administrative, studiul cadrului normativ și identificarea principiilor aplicabile RGT (Capitolul 1

și Capitolul 2). Această fază a permis construirea cadrului conceptual necesar pentru interpretarea datelor empirice și pentru încadrarea cercetării în contextul teoretic existent.

Faza descriptivă (cantitativă): colectarea și analiza datelor statistice privind actele administrative verificate, procedurile prealabile inițiate și acțiunile în contencios administrativ pe eșantioane de județe din România, pe perioada 2022-2024 și teritorii din Republica Moldova, pe perioada 2018-2020 (Capitolul 3). Această fază a oferit fundamentul empiric al cercetării, permițând evaluarea cantitativă a eficacității controlului de legalitate.

Faza explicativă (mixtă): interpretarea corelativă a rezultatelor calitative și cantitative, triangularea datelor și formularea concluziilor și recomandărilor. În această fază, constatările din cele două faze anterioare au fost integrate într-o analiză unitară, permițând formularea unor concluzii fundamentate și a unor recomandări cu valoare aplicativă.

Tipul cercetării este preponderent descriptiv-explicativ, cu elemente de cercetare comparativă. Componenta descriptivă vizează prezentarea sistematică a organizării și funcționării instituției RGT în cele două state de referință, iar componenta explicativă urmărește identificarea factorilor care determină eficacitatea controlului de legalitate și impactul acestuia asupra calității actelor administrative locale. Componenta comparativă asigură identificarea asemănărilor și deosebirilor dintre cele două sisteme administrative, oferind premise pentru transferul de bune practici.

Pentru asigurarea rigurozității științifice, conceptele-cheie ale cercetării au fost operaționalizate în scopul trasării unui cadru analitic coerent și replicabil.

Reprezentantul Guvernului în teritoriu (RGT) este definit operațional ca mecanismul teritorial de exercitare a prerogativelor executive privind legalitatea actelor administrative locale și monitorizarea serviciilor publice deconcentrate/desconcentrate, alături de alte sarcini delegate de executivul central sau prevăzute în cadrul normativ național. În România, acest concept corespunde Prefectului (reglementat constituțional prin art. 123 și dezvoltat prin Codul Administrativ), iar în Republica Moldova — Oficiilor Teritoriale ale Cancelariei de Stat (reglementate prin Legea nr. 98/2012 privind administrația publică centrală de specialitate)[34] și prin Codul Administrativ al Republicii Moldova [5].

Calitatea actului administrativ local este operaționalizată prin două dimensiuni complementare: (a) dimensiunea juridică, constând în conformitatea actului cu cadrul normativ în vigoare (legalitate formală și materială), și (b) dimensiunea socială, vizând capacitatea actului de a produce efectele pentru care a fost emis sau adoptat, contribuind efectiv la rezolvarea problemelor comunității. Aceste două dimensiuni sunt interdependente: un act ilegal nu poate fi de calitate, dar un act legal poate fi totuși insuficient calitativ dacă nu produce efectele sociale

vizate. Această operaționalizare permite evaluarea calității actului administrativ dincolo de simpla conformitate normativă, integrând și criteriul eficacității sociale.

Tutela administrativă / controlul administrativ este operaționalizat ca forma de control exercitată de autoritatea centrală (prin RGT) asupra actelor autorităților administrației publice locale, care se limitează la verificarea conformității cu cadrul normativ, fără a se extinde la aprecierea oportunității. În România, cadrul normativ utilizează termenul de „tutelă administrativă" (deși nu îl definește explicit), iar în Republica Moldova, legislația operează cu sintagma „control administrativ", având un conținut funcțional echivalent. Diferența terminologică nu afectează comparabilitatea, dar trebuie luată în considerare în interpretarea rezultatelor comparative.

Autonomia locală este operaționalizată, conform Cartei Europene a Autonomiei Locale [1, p. 2], ca dreptul și capacitatea efectivă a autorităților administrației publice locale de a reglementa și gestiona, în cadrul legii, sub propria lor responsabilitate și în interesul populației locale, o parte importantă din treburile publice. Această definiție operațională este comună ambelor state de referință, ambele fiind părți la Carta Europeană.

Controlul de legalitate este operaționalizat ca procedura sistematică de verificare a conformității actelor administrative locale cu normele juridice superioare (Constituție, legi organice, legi ordinare, hotărâri de Guvern, acte normative europene), exercitată de RGT în termenele și conform procedurilor stabilite de legislația națională. Indicatorii asociați acestui concept includ: numărul actelor verificate, numărul procedurilor prealabile inițiate, numărul actelor atacate în contencios administrativ și rata de succes a acțiunilor.

Investigația s-a fundamentat pe un ansamblu de principii directoare care au ghidat întregul proces de cercetare, asigurând coerența și rigurozitatea demersului științific.

Principiul analizei istorice a facilitat cercetarea prin examinarea cronologică a evenimentelor care au marcat evoluția instituției RGT. S-a analizat statutul funcției de la originile sale romane (*praefectus*), prin epoca napoleoniană (*préfet*), până la preluarea și adaptarea instituției în diversele sisteme administrative europene. În mod particular, s-a examinat evoluția post-1989 în România (de la reintroducerea funcției de Prefect prin Legea nr. 69/1991, prin Legea nr. 340/2004, până la schimbarea statutului prin Codul Administrativ din 2019 și modificările din 2021) și traseul instituțional din Republica Moldova (de la instituirea funcției de Prefect prin Legea nr. 186-XV/1998, desființarea sa în 2003, până la forma actuală de control exercitat prin Oficiile Teritoriale ale Cancelariei de Stat). Acest principiu a permis identificarea tendințelor de lungă durată și a momentelor de ruptură instituțională.

Principiul determinismului a permis direcționarea analizei proceselor evolutive în perioada tranzitorie a statutului RGT. S-au evidențiat cauzele și efectele modificărilor legislative și instituționale, identificând factorii determinanți ai transformărilor: contextul politic intern, presiunea europeană pentru reformă, necesitățile practice ale administrației teritoriale și influența doctrinelor administrative. Aplicarea acestui principiu a fost deosebit de utilă în analiza schimbării de statut a Prefectului din 2021, permițând identificarea multiplelor cauze concurente ale acestei decizii.

Principiul interdisciplinarității a contribuit la evidențierea diferitelor arii de interferență ale activității de verificare a legalității actelor administrative locale de către RGT. Cercetarea a integrat perspective din trei domenii complementare: (a) perspectiva administrativă, care analizează organizarea și funcționarea instituției RGT ca parte a aparatului executiv; (b) perspectiva juridică, care examinează mecanismele de control jurisdicțional al actelor administrative (procedura prealabilă, contenciosul administrativ, suspendarea de drept); (c) perspectiva sociologică, care evaluează impactul activității RGT asupra comunităților locale și asupra relației cetățean-administrație.

Instituția tutelei administrative/controlului administrativ rămâne ancorată în știința administrativă, dar cu implicații majore a științelor:

Juridice: Instanța de contencios administrativ este competentă să decidă asupra anulării unui act, iar procedura de atacare a actului administrativ implică norme de drept procesual specifice.

Sociologice: Menirea RGT în asigurarea disciplinei juridice la nivelul comunității prin atestarea calității actelor administrative se concretizează în bunăstarea cetățenilor acelei comunități, conferind activității de control o dimensiune socială semnificativă.

În calitate de repere științifice și idei călăuzitoare au servit:

Principiul obiectivității a contribuit la formularea unor concluzii imparțiale, lipsite de subiectivism, cu privire la rolul RGT în asigurarea calității actelor administrative locale, având la bază cadrul normativ și instituțional. Această analiză obiectivă a fost susținută și de *principiul libertății academice* (propriu gândirii democratice), în ciuda calității cercetătoarei de angajată în slujba Guvernului României, conturând un adevăr academic bazat pe argumente legale. Transparența privind această potențială sursă de subiectivitate constituie o garanție metodologică în sine.

Principiul simplității a facilitat înțelegerea și transmiterea conceptului privind RGT prin evidențierea și identificarea activității de verificare a legalității în termeni accesibili unei arii extinse de cititori, punând în valoare activitatea RGT pe segmentul impactat (actele

administrative locale). Acest principiu a fost aplicat cu precădere în prezentarea datelor statistice și în formularea concluziilor, urmărind accesibilitatea fără sacrificarea rigurozității.

Principiul complementarității a constituit suport în procesul de analiză a definițiilor diferitelor concepte investigate, precum și a cadrului legal în vigoare în ambele state (România și Republica Moldova). S-a urmărit ca fiecare afirmație teoretică să fie susținută de argumente normative, iar fiecare constatare normativă să fie contextualizată teoretic, asigurând coerența între dimensiunea doctrinară și cea legislativă a cercetării.

Principiul raționalizării a determinat un vector important al cercetării, accentuând eficiența și eficacitatea activității practice de verificare a legalității la nivelul aparatului de specialitate al RGT. Obiectivul a fost reducerea elementului *timp* și promovarea unei activități temeinice și de calitate în sprijinul autorităților administrației publice locale. Acest principiu a orientat, în mod particular, formularea recomandărilor practice din concluziile tezei.

Studiul a integrat o gamă variată de metode de cercetare specifice științei administrației, structurate pe trei paliere metodologice: metode teoretice, metode empirice și metode de sinteză.

Metoda analizei istorice a fost absolut necesară, permițând evidențierea originii și evoluției funcției de RGT, alături de atașarea atribuției de verificare a legalității actelor administrative. Aceasta a inclus parcurgerea istoriografiei problemei prin analiza principiului separației puterilor în stat și a genezei puterii executive (Subcapitolele 1.1 și 2.1), precum și examinarea celor trei momente-cheie în evoluția conceptului: perioada antică (funcțiile de *praefectus* în Roma), epoca napoleoniană (crearea Prefectului francez la 17 februarie 1800) și perioada modernă (preluarea și adaptarea instituției în sistemele administrative europene).

Metoda cronologică a contribuit la structurarea etapelor tranzitorii ale administrației publice și ale RGT în cele două state de referință. Această metodă a fost aplicată atât pentru periodizarea evoluției normative (prin datarea calendaristică a actelor legislative relevante), cât și pentru identificarea momentelor de ruptură instituțională (1989, 1991, 1998, 2003, 2019, 2021). Periodizarea a facilitat analiza comparativă, evidențiind sincroniile și asincroniile între evoluțiile din cele două state.

Metoda comparativă reprezintă una dintre metodele centrale ale cercetării, fiind aplicată pe multiple niveluri: (a) comparația bilaterală România-Republica Moldova, vizând organizarea, funcționarea și rezultatele activității de control, cu identificarea asemănărilor și deosebirilor pe fiecare dimensiune; (b) comparația cu modelele europene (în special cel francez, ca model de referință), pentru încadrarea celor două sisteme în contextul european; (c) comparația diacronică, urmărind evoluția instituției în timp și identificarea tendințelor de modernizare sau de regres.

Metoda comparativă a fost aplicată sistematic în Capitolele 2 și 3, prin identificarea asemănărilor și deosebirilor în ceea ce privește: statutul juridic al RGT, atribuțiile de control, procedurile aplicabile, instrumentele juridice disponibile și rezultatele cantitative ale activității de verificare.

Pentru identificarea experienței statelor de referință, metoda comparativă a analizat elementele de conținut ale controlului de legalitate exercitat de RGT în România (Subcapitolul 3.1) și de oficiile teritoriale ale Cancelariei de Stat în Republica Moldova (Subcapitolul 3.2). Rezultatele acestei comparații au permis formularea de recomandări privind transferul de bune practici între cele două sisteme.

Metoda fenomenologică a marcat examinarea evenimentelor care au delimitat evoluția rolului RGT, concentrându-se pe analiza dimensiunii practice a activității din perspectiva asigurării legalității actelor administrative locale (Capitolul 3). Această metodă a fost utilă pentru înțelegerea modului în care actorii instituționali (prefecții, șefii de oficii teritoriale, specialiștii juridici) percep și aplică regulile de control, dincolo de litera normei.

Metoda sistemică a avut rolul de a încadra RGT în ansamblul sistemului administrației publice (Subcapitolul 1.3), evidențiind interacțiunile cu celelalte componente ale sistemului (Guvernul, autoritățile publice locale deliberative și executive, instanțele de contencios administrativ), inclusiv analiza atribuției principale de verificare a legalității reglementată național în cele două state (Subcapitolul 2.3). Această metodă a permis identificarea fluxurilor informaționale și decizionale în procesul de control al legalității.

Cercetarea empirică a inclus *metoda studiului de caz*, care a presupus colectarea și analiza datelor din surse publice pentru aprofundarea activității de tutelă administrativă a RGT (Subcapitolele 3.1 și 3.2). În România, au fost selectate eșantioane de județe reprezentative pentru analiza dinamicii controlului de legalitate, iar în Republica Moldova s-au examinat datele oficiilor teritoriale ale Cancelariei de Stat. Selecția eșantioanelor a urmărit criteriul diversității regionale și al volumului de activitate, pentru a asigura reprezentativitatea constatărilor.

Metoda statistică, prin utilizarea observației indirecte (date din rapoartele publice ale prefecturilor și oficiilor teritoriale), a oferit o perspectivă cantitativă asupra nivelului de realizare a activității de verificare a legalității. Datele analizate acoperă perioada 2018-2021 în Republica Moldova și perioada 2022-2024 în România, oferind o perspectivă longitudinală pe trei ani consecutivi. S-au utilizat indicatori precum: numărul total de acte verificate, structura pe categorii de acte (hotărâri ale consiliului local/raional, dispoziții ale primarului/președintelui raionului), numărul procedurilor prealabile inițiate, numărul acțiunilor introduse la instanța de contencios administrativ și rata de succes a acestora. Aceasta a inclus analiza evoluției actelor

administrative verificate și atacate în contencios pe eșantioane de județe/teritorii și tipuri de acte, fiind combinată cu o analiză calitativă a datelor (Subcapitolele 3.1 și 3.2).

Metoda analizei de conținut a fost aplicată asupra a trei categorii de documente: (a) acte normative din România și Republica Moldova (constituții, coduri administrative, legi speciale, hotărâri de guvern, ordonanțe); (b) acte normative europene (Carta Europeană a Autonomiei Locale, rezoluții ale Congresului Autorităților Locale și Regionale); (c) rapoarte de activitate ale prefecturilor și oficiilor teritoriale. Analiza de conținut a vizat identificarea termenilor-cheie, a procedurilor reglementate, a lacunelor normative și a evoluțiilor legislative relevante.

Un rol important l-au avut datele și informațiile publice care, prin interpretarea și analizarea lor, au condus la identificarea punctelor de referință în verificarea legalității. Cercetarea cuprinde și o abordare situațională care a evidențiat importanța rolului RGT raportată la dinamica vieții sociale.

Metoda funcțională a evidențiat rolul RGT în asigurarea calității actelor administrative locale (Capitolul 3) și capacitatea structurală și funcțională a instituțiilor RGT (Subcapitolul 2.3). Prin această metodă s-au identificat funcțiile manifeste (verificarea legalității, atacarea actelor ilegale în contencios) și funcțiile latente (consultanța juridică gratuită, coordonarea activității APL, promovarea bunelor practici legislative).

Metoda dialectică, împrumutată din cercetarea filosofică, a permis interacțiunea dintre fenomenele societate-administrație, evidențiind soluțiile adoptate de administrațiile locale pentru bunăstarea comunităților, concretizate în acte administrative certificate de RGT ca fiind legale (Capitolul 3). Această metodă a fost utilă pentru identificarea contradicțiilor aparente (ex: controlul ca limitare vs. controlul ca consolidare a autonomiei) și pentru depășirea lor prin sinteze conceptuale.

Metoda de intersecție a permis un studiu amănunțit al activității de verificare a legalității prin analiza comparată a cadrului normativ, a literaturii de specialitate și a diverselor rapoarte, culminând cu recomandări practice (Capitolul 3).

În formularea concluziilor (Subcapitolele 1.4, 2.4, 3.3 și cele finale), s-a utilizat *metoda inducției*, contribuind la conturarea adevărurilor rezultate din analiza datelor particulare (studii de caz, statistici pe județe) către generalizări cu privire la rolul RGT. Aceasta a fost completată de *metoda deducției*, folosită alături de metoda statistică, pentru evidențierea asemănărilor și deosebirilor pe eșantioane de județe/teritorii pe o perioadă dinamică de trei ani (Subcapitolele 3.1 și 3.2).

În final, *metoda analizei și sintezei* a fost esențială pentru definitivarea cercetării, conducând la formularea concluziilor și recomandărilor finale ale tezei.

Profesorul I. Dulschi subliniază chintesența tuturor cercetărilor teoretice, în special în domeniul administrației publice, reușind să scoată în evidență elementele definitorii ale acestei activități. Impactul definirii metodologiei de cercetare a administrației publice evidențiază scopul și conturarea soluțiilor, autorul afirmând că: „o lucrare științifică, mai cu seamă dacă este cu caracter teoretic sau teoretic-aplicativ, are menirea de a contribui la sporirea tezaurului cunoștințelor din domeniul investigat, prin introducerea în circuitul științific a unor noi teorii, paradigme, definirea sau redefinirea unor fenomene, precum și propunerea de soluții pentru depășirea unor probleme de interes comun" [129, p. 14].

Scopul metodologiei cercetării domeniului administrației publice este, așadar, „identificarea metodelor de cunoaștere a fenomenului administrației publice pentru identificarea soluțiilor privind organizarea unei administrații publice eficiente" [129, p. 14].

Pentru a asigura validitatea și fiabilitatea rezultatelor, cercetarea a aplicat principiul triangulării pe trei dimensiuni complementare:

Triangularea surselor: Datele au fost colectate din surse multiple și independente (legislație, doctrină, rapoarte oficiale, jurisprudență, studii academice), iar constatările bazate pe o singură categorie de surse au fost verificate prin raportare la celelalte categorii. Această abordare a fost deosebit de utilă în analiza eficacității controlului de legalitate, unde datele statistice din rapoartele oficiale au fost coroborate cu constatările din literatura de specialitate și cu prevederile normative.

Triangularea metodelor: Aceleași fenomene au fost investigate prin metode diferite (analiza documentară, analiza statistică, studiul de caz), iar convergența rezultatelor a consolidat validitatea concluziilor. De exemplu, constatarea privind rolul preventiv al consultanței juridice a fost susținută atât de analiza documentară (prevederile normative), cât și de datele statistice (corelația între volumul consultărilor și rata de ilegalitate).

Triangularea teoretică: Fenomenele au fost interpretate din multiple perspective teoretice (drept administrativ, știința administrației, sociologie administrativă), pentru a evita unilateralitatea interpretării. Această dimensiune a triangulării a fost esențială în analiza relației dintre autonomia locală și controlul de legalitate, unde perspectivele juridică, administrativă și politologică oferă interpretări complementare.

Cercetarea recunoaște următoarele limitări, a căror transparentizare constituie o garanție de rigurozitate științifică:

(a) *Limitări temporale*: Datele statistice analizate acoperă perioada 2018-2020 pentru Republica Moldova şi perioada 2022-2024 pentru România, ceea ce oferă o perspectivă relevantă dar limitată temporal. Extinderea perioadei de analiză ar fi fost dezirabilă, însă accesibilitatea datelor

publice a impus această delimitare. Perioada selectată prezintă totuși avantajul de a fi ulterioară modificării statutului Prefectului din 2021, oferind astfel o bază de comparație pentru evaluări ulterioare.

(b) *Limitări ale eșantionului*: Analiza cantitativă din Capitolul 3 se bazează pe eșantioane de județe/teritorii, nu pe totalitatea unităților administrativ-teritoriale. Deși selecția a urmărit criteriul diversității regionale și al volumului de activitate, generalizarea rezultatelor la nivel național necesită precauție.

(c) *Limitarea accesului la date*: Unele informații privind motivele concrete ale atacării actelor în instanță sau conținutul procedurilor prealabile nu sunt disponibile public, ceea ce a redus posibilitatea unei analize calitative aprofundate a cauzelor specifice de ilegalitate. Această limitare afectează în special analiza tipologiei ilegalităților, care ar fi fost utilă pentru formularea unor recomandări mai specifice.

(d) *Limitarea comparabilității*: Diferențele structurale între sistemele de control din cele două state (Prefect vs. Oficiu Teritorial al Cancelariei de Stat) limitează parțial comparabilitatea directă a datelor cantitative, necesitând limitări interpretative. Diferențele privesc atât volumul activității (România are 41 de prefecturi plus Municipiul București, iar Republica Moldova 35 de oficii teritoriale), cât și tipologia controlului (unitar în România, diferențiat în obligatoriu/facultativ/solicitat în Republica Moldova).

Din perspectiva considerațiilor etice, cercetarea a respectat principiul transparenței metodologice, asumând explicit calitatea cercetătoarei de angajată în cadrul Instituției Prefectului din România. Această calitate a oferit un avantaj în înțelegerea mecanismelor practice de exercitare a controlului de legalitate, dar a impus o vigilență sporită în respectarea principiului obiectivității. Toate datele utilizate provin din surse publice, iar opiniile formulate au fost susținute exclusiv de argumente științifice, verificabile și replicabile.

Sinteza principiilor și metodelor descrise conduce la un cadru de analiză integrat, structurat pe axa constituțional-administrativ. Acest cadru respectă reglementările naționale privind atribuția constituțională a Guvernului de conducere generală a administrației publice, corelată cu atribuția legală a RGT de exercitare a tutelei administrative/controlului administrativ (în temeiul legilor speciale) asupra actelor adoptate/emise de administrațiile publice locale.

Algoritmul analitic pornește de la premisele constituționale (principiul legalității, principiul autonomiei locale, principiul separației puterilor), traversează nivelul normativ (legislația specială privind organizarea și funcționarea RGT), ajunge la nivelul operațional (activitatea concretă de verificare a legalității) și culminează cu evaluarea rezultatelor (calitatea actelor administrative, rata de ilegalitate, eficacitatea controlului). Acest traseu analitic a fost

aplicat simetric pentru cele două state de referință, permițând comparabilitatea constatărilor și formularea unor recomandări fundamentate.

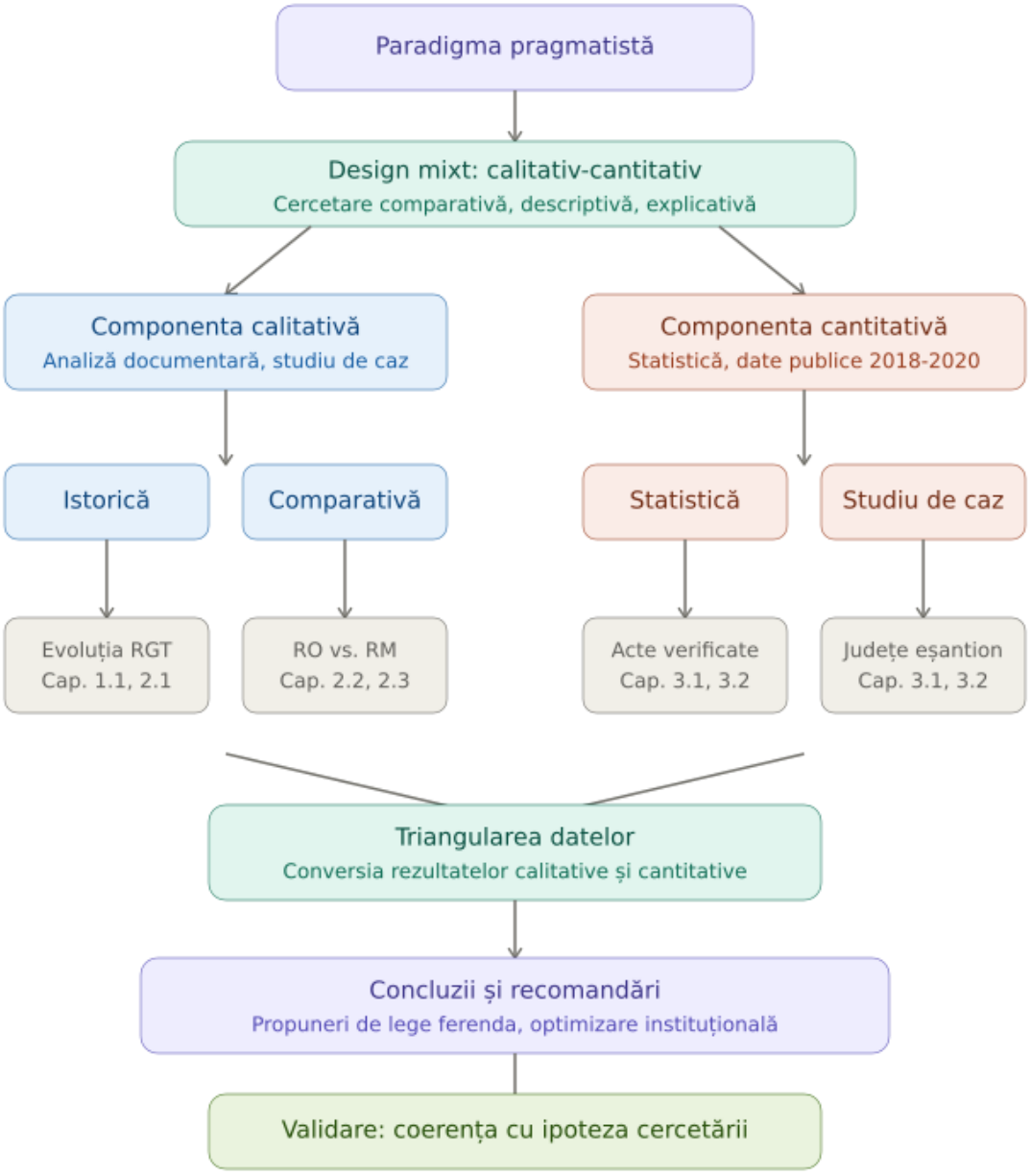


Figura 1.1. Diagrama metodologică a cercetării

Sursa:elaborată de autoare

Administrația publică este o componentă inerentă a societății, iar Reprezentantul Guvernului în Teritoriu (RGT) joacă un rol important în administrația generală. De referință pentru știința administrației este opinia cercetătorului E. D. Taragul, conform căreia „descentralizarea administrativă este doar o variantă a centralizării administrative care se caracterizează prin faptul că agenți locali ai puterii centrale (de exemplu prefectul) exercită drepturi de decizie proprie sub puterea ierarhică a organelor centrale" [159, p. 93].

Cadrul metodologic aplicat (bazat pe metodele teoretice, practice și metodologice anterior menționate) a fost determinat de problema de studiat, de scopul și obiectivele cercetării. Prin intermediul acestor metode, a fost posibilă analizarea rolului RGT în asigurarea calității actelor administrative dintr-o perspectivă multidimensională, urmărind un algoritm bazat pe axa constituțional-administrativ. Acest algoritm a respectat reglementările naționale privind atribuția constituțională a Guvernului de conducere generală a administrației publice, corelată cu atribuția legală a RGT de exercitare a tutelei administrative/controlului administrativ (în temeiul legilor speciale) asupra actelor adoptate/emise de administrațiile publice locale.

Realizând o sinteză a aspectului de metodologie a cercetării vom rezuma următoarele:

-paradigma pragmatistă adoptată pentru prezenta cercetare s-a dovedit adecvată complexității obiectului cercetat, permițând integrarea flexibilă a metodelor calitative (analiză istorică, comparativă, fenomenologică, studiu de caz) și cantitative (analiză statistică pe eșantioane de județe/teritorii, pentru perioada 2022-2024/2018-2021) într-un design de cercetare mixt, secvențial-explicativ;

- operaționalizarea conceptelor fundamentale (RGT, calitate a actului administrativ, tutelă administrativă, autonomie locală, control de legalitate) a permis trasarea unui cadru analitic coerent și replicabil, aplicabil simetric celor două sisteme administrative comparate.

-definirea calității actului administrativ prin dubla dimensiune — juridică (legalitate) și socială (eficacitate) — constituie un element de noutate al cercetării;

- principiul triangulării (a surselor, metodelor și perspectivelor teoretice) a asigurat validitatea și fiabilitatea constatărilor, compensând limitările inerente ale fiecărei metode utilizate individual. Convergența rezultatelor obținute prin metode diferite consolidează robustețea concluziilor;

- limitările cercetării — temporale (2018-2021/2022-2024), de eșantionare (județe/teritorii selectate), de acces la date (lipsa informațiilor calitative privind motivele specifice de ilegalitate) și de comparabilitate (diferențe structurale între sistemele de control) — nu afectează validitatea concluziilor generale, dar impun precauție în generalizarea unor constatări punctuale și deschid direcții de cercetare ulterioară;

- calitatea cercetătoarei de angajată în structurile Guvernului României, asumată transparent, a oferit un avantaj epistemologic (cunoașterea directă a mecanismelor practice de exercitare a controlului de legalitate), dar a impus o vigilență metodologică sporită în respectarea obiectivității, susținută de principiul libertății academice. Toate concluziile sunt fundamentate exclusiv pe argumente verificabile și replicabile;

- cadrul de analiză integrat, structurat pe axa constituțional-administrativ, a permis abordarea multidimensională a rolului RGT, acoperind dimensiunile istorică, normativă, funcțională și comparativă, și va servi drept fundament metodologic pentru capitolele analitice ale tezei (Capitolele 2 și 3).

1.3. Perspectiva conceptuală privind corelarea principiului autonomiei locale și prerogativa controlului de legalitate a reprezentantului guvernului în teritoriu

Asigurarea realizării scopului și misiunii RGT este determinată de principiile statului de drept și de asigurarea aplicării uniforme, la nivel național, a legislației în protejarea interesului național. Misiunea instituției RGT este încorporată într-un cadru instituțional și legal, realizând funcții administrative, juridice și sociale.

Pentru un stat de drept, este de necontestat că instituțiile sale se ghidează, în activitatea lor, după principii organizaționale și funcționale, iar RGT nu face excepție. În acest context, se impune sublinierea relației dintre puterea executivă și administrație, cu privire la care profesorii G. Vedel și P. Delvolve au oferit clarificări notabile [166, p. 63-64].

Termenul de administrație este utilizat în două sensuri: funcțional (material) — de exemplu, Consiliul municipal și primarul sunt însărcinați cu administrația comunei; și organic (derivat) — reprezentând un personal care îndeplinește sarcini de administrație (ex: Administrația Finanțelor).

Dreptul administrativ a fost construit pe două idei fundamentale: administrația nu este singura problemă a executivului; și administrația este exclusiv o problemă a executivului. Elocventă este și opinia doctrinarului Andre de Laubadère, care definește administrația ca fiind un „ansamblu de autorități, agenți și organisme, însărcinate, sub impulsul puterilor politice, de a asigura multiplele intervenții ale statului modern" [98, p. 11]. J. Rivero evocă administrația publică printr-o simplă majusculă: „l'ADMINISTRATION" [152, p. 21] în limbajul curent al cetățenilor.

Pentru a corela principiile RGT cu principiul autonomiei locale, este esențială definirea noțiunii de principiu. În limbajul curent, acesta are semnificația unui „element fundamental, idee, lege de bază pe care se întemeiază o teorie științifică, un sistem politic, juridic, o normă de conduită" [186]. Transpus în domeniul juridic, dobândește valența de „constante ale universului juridic", instrumente indispensabile care „sunt de natură să faciliteze armonizarea, la scară internațională, a sistemelor juridice" [199, p. 7].

La baza funcționării instituțiilor sociale, în ansamblul lor, și a instituțiilor publice, stă *principiul legalității*. Raportat la RGT, acest principiu are un dublu imperativ: de a determina

subiectul (RGT) să acționeze în conformitate cu legea și să respecte prevederile constituționale în propria sa activitate; și de a se asigura de respectarea legii de către autoritățile administrației publice locale.

O primă analiză a *principiului legalității* subliniază importanța respectării sale în propria activitate a RGT, asigurând coerență și stabilitate în sistemele administrative. Prin aceasta, RGT are menirea de a stabili modelul de urmat pentru administrațiile publice locale, protejând în final drepturile și libertățile fundamentale ale cetățenilor.

În exterior, RGT este responsabil de aplicarea corectă a legii în activitatea administrațiilor publice locale pentru a preveni: reglementările locale ilegale, abuzul de putere și discriminarea, încălcarea drepturilor individuale ale cetățenilor. Toate aceste aspecte contribuie la consolidarea reputației și credibilității RGT și a sistemului administrativ în ansamblul său.

Certitudinea desfășurării activităților din administrația publică locală în conformitate cu cadrul normativ național, atestată de RGT, contribuie la descurajarea practicilor ilegale și la stabilitatea raporturilor între autoritate și cetățean, conturând un mediu social legal și transparent. Respectarea legalității implică luarea deciziilor în conformitate cu prevederile legale și în limitele competențelor stabilite, asigurând responsabilitatea și transparența atât în activitatea RGT, cât și în cea a APL.

Un sistem coerent de principii ce asigură buna funcționare a instituțiilor publice, aplicabile și RGT, se identifică prin noțiunile de: transparență și acces la informații; comunicare eficientă; promptitudine în examinarea și soluționarea problemelor.

Promovarea acestor principii are o valoare comprehensivă pentru imaginea instituțiilor publice și este direct legată de satisfacerea nevoilor cetățeanului. RGT promovează constant integritatea și etica în activitatea publică, servind ca exemplu de conduită responsabilă și onestă. Prin adoptarea și aplicarea unor standarde ridicate de integritate și prin combaterea corupției și a abuzului de putere, RGT câștigă încrederea societății și demonstrează angajamentul față de buna guvernare.

Identificarea și analiza principiilor administrației publice oferă o perspectivă proprie asupra rolului și scopului Reprezentantului Guvernului în Teritoriu (RGT), care vizează asigurarea bunei funcționări a societății, respectarea principiilor democratice și, nu în ultimul rând, respectarea statului de drept.

Profesorul I. Alexandru identifică administrația ca fiind „un ansamblu complex de activități, structuri și instituții care își propune să gestioneze și să reglementeze, în interesul general, problemele comunității, un corp intermediar între Guvern și public" [97, p. 45]. Această noțiune este susținută și de cercetările profesorului N. Popa, care afirmă că „administrația

publică este un sistem de instituții și organe care își propune să asigure conformitatea politicilor publice cu interesul general și cu principiile și statul de drept" [145, p. 20].

Activitatea RGT, o funcție politico-administrativă în cadrul puterii executive, este guvernată de principii organizaționale și funcționale esențiale:

Principiul separației puterilor în stat. RGT activează în cadrul puterii executive, fiind dependent de Guvern, dar independent de puterea legislativă și judecătorească. RGT reprezintă autoritatea executivă centrală la nivel local/teritorial cu atribuții specifice în verificarea legalității actelor administrative locale.

Principiul subsidiarității. Acesta prevede că deciziile trebuie luate la nivelul cel mai apropiat de cetățeni, în funcție de competențele și resursele locale alocate. RGT se asigură că autoritățile locale își exercită competențele eficient și că deciziile sunt luate la nivelul cel mai adecvat.

Principiul colaborării și consultării. RGT colaborează cu autoritățile publice locale fără a exista raporturi de subordonare, cu alte instituții publice centrale și locale, precum și cu societatea civilă, pentru o gestionare eficientă și transparentă a problemelor. Totodată, RGT verifică respectarea principiului consultării cetățenilor în elaborarea actelor administrative locale cu caracter normativ, întrucât dialogul este esențial pentru decizii bine argumentate.

Principiul responsabilității și imparțialității. RGT are responsabilitatea de a-și exercita atribuțiile în mod imparțial și responsabil. Aceasta implică acțiunea în interes public, respectarea drepturilor și libertăților cetățenilor, și asigurarea transparenței și integrității în activitatea sa.

Principiul eficienței. RGT are ca obiectiv asigurarea unei administrații publice eficiente, în special prin exercitarea mecanismului de verificare a legalității actelor administrative locale. Reprezentantul executivului central trebuie să-și exercite atribuțiile într-un mod care să conducă la realizarea obiectivelor stabilite de Guvern și la îmbunătățirea calității serviciilor publice oferite cetățenilor prin intermediul actului administrativ local.

În România, activitatea administrației publice se desfășoară potrivit unor reguli de bază consacrate atât în Constituție, cât și în Codul Administrativ, sub denumirea generică de principii (generale sau specifice). Prefectul în România beneficiază de reglementare constituțională încă de la adoptarea primei Constituții democratice din 1991, dar și de prevederi normative specifice (legi, hotărâri de guvern). În consecință, principiile aplicabile Prefectului pot fi clasificate în principii constituționale și principii legale, din perspectiva izvorului de reglementare [111, p. 97].

Principiul suprem al respectării legii. Legea fundamentală a României statuează că „respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie" [2, p. 2]. Acest

principiu, poziționat în Titlul I al Constituției, se aplică tuturor autorităților și instituțiilor publice și private. Aplicarea acestui principiu este deosebit de importantă în activitatea Prefectului, care este titularul verificării legalității actelor administrative locale la nivelul județului și pilonul teritorial în asigurarea respectării cadrului normativ al statului prin exercitarea tutelei administrative.

Principiul are un dublu sens în exercitarea activității Prefectului: *Sens interior*: Respectarea principiului în propriile reguli de organizare și funcționare a instituției; *Sens exterior*: Reprezintă atribuția principală exercitată asupra autorităților administrației publice locale.Guvernul României, ca organ central al puterii executive, exercită conducerea generală a administrației publice. Prefectul este reprezentantul Guvernului la nivelul județelor, preluând astfel o parte din atribuțiile organului central. Acest mecanism este lăudabil, având în vedere dimensiunea teritorială în sensul apropierii de comunitățile locale și de beneficiarii finali — cetățenii unui județ.

Ceea ce nu a fost transferat Prefectului pentru a-i consolida puterea la nivel teritorial este inițiativa legislativă sau forța legislativă a Guvernului (abilitatea de a emite ordonanțe, ordonanțe de urgență și hotărâri de guvern). Se păstrează astfel integritatea puterii executive centrale, căreia legiuitorul i-a încredințat competența actului legislativ.Prefectul emite doar ordine cu caracter individual sau normativ (acte administrative), a căror sferă de competență teritorială se extinde doar asupra județului (în cazul ordinelor normative). Dată fiind menirea administrației publice în cadrul puterii executive, actul administrativ este elaborat/emis „în vederea aplicării legii ori prestării de servicii" [128, p. 2].

Abandonând analiza principiilor constituționale, se trece la analiza principiilor legale (având un alt izvor decât Constituția). În trecut, cadrul legal al activității Prefectului era reglementat de Legea nr. 340/2004 (abrogată ulterior de Codul Administrativ al României). Aceasta prevedea că activitatea Prefectului se întemeiază pe principii precum: legalității, imparțialității și obiectivității, transparenței și liberului acces la informații, eficienței, responsabilității, profesionalizării și orientării către cetățean.

Începând cu anul 2019, Codul Administrativ al României a instituit un titlu distinct intitulat „Principii generale aplicabile administrației publice" [4, p. 42], reglementând implicit și principiile aplicabile Prefectului. Analiza care urmează vizează în mod special activitatea principală a Prefectului: tutela administrativă.

Regimul juridic al actelor administrative locale este guvernat de *principiul legalității*. În situațiile în care administrația publică locală încalcă acest principiu prin actele sale, Prefectul

constată o prezumție de nelegalitate, sancționând activitățile ilegale prin exercitarea tutelei administrative.

Sancționarea nu operează automat, fiind permisă autorității locale revocarea propriului act, din oficiu sau la solicitarea Prefectului, dar numai dacă actul nu a intrat în circuitul civil și nu a produs efecte juridice, aplicându-se astfel *principiul revocabilității*. În acest mod, „controlul are un rol recuperator în măsura în care înlătură deficiențele înainte ca acestea să se producă negativ" [136, p. 297].

Codul Administrativ al României reglementează distinct principiul legalității, prevăzând obligația „de a acționa cu respectarea prevederilor legale în vigoare și a tratatelor și a convențiilor internaționale la care România este parte" [4, p. 3] pentru toate autoritățile, instituțiile și personalul administrației publice. Esența acestui principiu impune organizarea și funcționarea administrației publice în conformitate cu legea și respectarea drepturilor și libertăților cetățenilor.

Confirmarea legalității actelor administrative ale autorităților publice locale este un atribut exclusiv al RGT. Astfel, certitudinea calității unui act administrativ se obține ulterior exercitării tutelei administrative. Termenul de „calitate" este utilizat în sensul definiției sale explicative: „totalitatea însușirilor și laturilor esențiale în virtutea cărora un lucru este ceea ce este, deosebindu-se de celelalte lucruri" [186]. În acest context, actele administrative trebuie să producă nu doar efecte legale, ci și efecte sociale în virtutea cărora au fost emise/adoptate, pentru a întregi tabloul calității actului asupra căruia a intervenit RGT.

Pe lângă legalitate, Codul Administrativ a instituit și alte principii legale aplicabile administrației publice, cu impact asupra Prefectului:

Principiul egalității, conform căruia „beneficiarii activității autorităților și instituțiilor administrației publice au dreptul de a fi tratați în mod egal, într-o manieră nediscriminatorie", corelativ cu obligația autorităților de a trata egal toți beneficiarii [4, p. 2]. Acest principiu se aplică cetățenilor români și cetățenilor Uniunii Europene și este un criteriu de verificat în exercitarea tutelei administrative de către Prefect. Prefectul urmărește ca autoritățile locale, la adoptarea sau emiterea actelor administrative, să respecte conformitatea cu normele instituite de Uniunea Europeană, în conformitate cu art. 148 alin. (2) din Constituția României și cu prevederile Tratatului de Aderare (Legea nr. 157/2005), Guvernul având rolul de a garanta ducerea la îndeplinire a obligațiilor României rezultate din actul de aderare [8, p. 31].

Principiul transparenței și accesul la informații, conform căruia, în procesul de elaborare a actelor normative, autoritățile au obligația de a informa și de a supune consultării și dezbaterii publice proiectele de acte normative și de a permite accesul cetățenilor la procesul decizional și

la informațiile de interes public. Totodată, beneficiarii au dreptul de a obține informații din oficiu sau la cerere, iar autoritățile au obligația corelativă de a le pune la dispoziție [4, p. 2].

Acest principiu vizează două dimensiuni distincte reglementate prin legi speciale: *transparența decizională*, reglementată de Legea nr. 52/2003 [22] privind transparența decizională în administrația publică; și *accesul la informații de interes public*, reglementat de Legea nr. 544/2001 privind liberul acces la informații de interes public [27].

Principiul *proporționalității* impune ca „formele de activitate ale autorităților administrației publice trebuie să fie corespunzătoare satisfacerii unui interes public, precum și echilibrate din punctul de vedere al efectelor asupra persoanelor" [4, p. 2]. Astfel, orice reglementare sau măsură administrativă este inițiată, adoptată sau emisă doar după o evaluare prealabilă a nevoilor de interes public, a riscurilor și a impactului soluțiilor propuse [4, p. 2]. Aplicarea acestui principiu are rolul de a preîntâmpina sau înlătura un potențial abuz de putere din partea factorilor decizionali, inclusiv a Prefectului. În consecință, solicitarea de revocare a unui act administrativ local, formulată de Prefect, trebuie să respecte proporționalitatea. Măsura trebuie să fie necesară și adecvată pentru înlăturarea ilegalității, fără a impune o sancțiune sau o consecință mai aspră decât ilegalitatea reglementată însăși. Totuși, se observă că lipsa unor criterii legale și obiective clare pentru aprecierea proporționalității determină o aplicare adesea anevoioasă și subiectivă în practica administrativă.

În Republica Moldova, cadrul normativ național cuprinde principii aplicabile administrației publice și Reprezentantului Guvernului (RGT), care sunt clasificate în principii constituționale (derivate din legea fundamentală) și principii legale (provenind din alte acte normative).

Potrivit lucrării „Administrația publică locală a Republicii Moldova" (Popa V., Manole T., Mihăiluță I.), administrația publică reprezintă „un ansamblu de organe prin care se dirijează și se execută problemele publice" [148, p. 288]. La îndeplinirea acestei misiuni — dirijarea, executarea și satisfacerea nevoilor publice — participă și reprezentantul guvernului în teritoriu, în calitatea sa de împuternicit al executivului central, controlul de legalitate fiind principala sa atribuție în cadrul administrației generale.

Constituția Republicii Moldova consacră un titlu întreg principiilor generale ale statului. Dintre acestea, două au o incidență directă asupra activității RGT. Primul este principiul statului de drept și al democrației: Constituția stabilește că „Republica Moldova este un stat de drept, democratic, în care demnitatea omului, drepturile și libertățile lui, libera dezvoltare a personalității umane, dreptatea și pluralismul politic reprezintă valori supreme și sunt garantate" [3, p. 2].

Aceste prevederi corespund standardelor internaționale de protecție și oferă garanții societății civile pentru respectarea și aplicarea lor prin exercitarea obiectivă a tutelei administrative de către RGT.

Supremația Constituției, conform căreia „Constituția Republicii Moldova este Legea ei Supremă" [3, p. 2]. Acest principiu, fundamentul juridic al statului de drept democratic, este realizat nemijlocit de RGT prin exercitarea tutelei administrative. Conformitatea actelor administrative locale cu cadrul normativ național implică, în primul rând, respectarea legii fundamentale, aspect atestat în urma exercitării controlului administrativ.

Codul Administrativ al Republicii Moldova prevede principii comune aplicabile întregii administrații publice, începând cu *Legalitatea*, care impune ca „autoritățile publice și instanțele de judecată competente să acționeze în conformitate cu legea și alte acte normative" [5, p. 5], cu condiția ca acestea să nu „dispună limitarea exercitării drepturilor și libertăților persoanelor decât în cazurile și condițiile expres prevăzute de lege" [5, p. 5].

Principiul legalității reprezintă esența activității de control administrativ a RGT. Legalitatea asigură disciplina vieții sociale a unei comunități prin respectarea și executarea cadrului normativ. Doctrina juridică definește legalitatea ca fiind „calitatea de a fi în conformitate cu legea" [184, p. 100], ceea ce constituie obiectul controlului administrativ al RGT.

Pe lângă principiile comune (cercetarea din oficiu, egalitatea de tratament, buna credință, imparțialitatea, limba de procedură și termenul rezonabil), Codul Administrativ evidențiază principii legale specifice procedurii administrative:

Principiul eficienței, care vizează realizarea procedurii administrative într-un mod simplu, adecvat, rapid, eficient și corespunzător scopului, permițând utilizarea majorității mijloacelor de comunicare cu autoritățile statale (scris, electronic și verbal).

Principiul proporționalității, care are în vedere raportul echilibrat dintre măsura autorităților publice și scopul urmărit prin instituirea măsurii, cu respectarea condiționării legale.

Principiul securității raporturilor juridice, care garantează că „autoritățile publice nu pot întreprinde măsuri cu efect retroactiv, cu excepția cazurilor prevăzute de lege sau măsuri care să afecteze situațiile juridice definitive sau drepturile dobândite, decât în situații în care, în condițiile stabilite de lege, acest lucru este absolut necesar pentru interesul public" [5, p. 4].

Codul Administrativ al Republicii Moldova completează lista principiilor comune ale administrației publice cu următoarele reguli procedurale: toate actele administrative individuale și operațiunile administrative scrise trebuie să fie motivate corespunzător; participanții la procedura administrativă au dreptul să înțeleagă fiecare etapă a procedurii și să li se permită

participarea neîngrădită; comunicarea se realizează prin orice mijloace (verbal, poștă, telefon, fax, poștă electronică etc.), atât în cadrul relațiilor interinstituționale, cât și cu participanții; autoritățile publice au obligația de a contribui și de a colabora în vederea realizării competențelor ce le revin potrivit legii; autoritățile publice și persoanele fizice care le reprezintă răspund (penal, contravențional, civil sau disciplinar, după caz) pentru neexecutarea sau executarea necorespunzătoare a activității administrative, în condițiile legii.

În concordanță cu cerințele de modernizare a administrației publice și de integrare europeană, reforma administrației publice locale reprezintă o prioritate. Se consideră că administrația a evoluat dintr-un simplu instrument de aplicare a legii într-o formă de organizare capabilă să participe la viața cotidiană a cetățenilor și să rezolve probleme sociale.

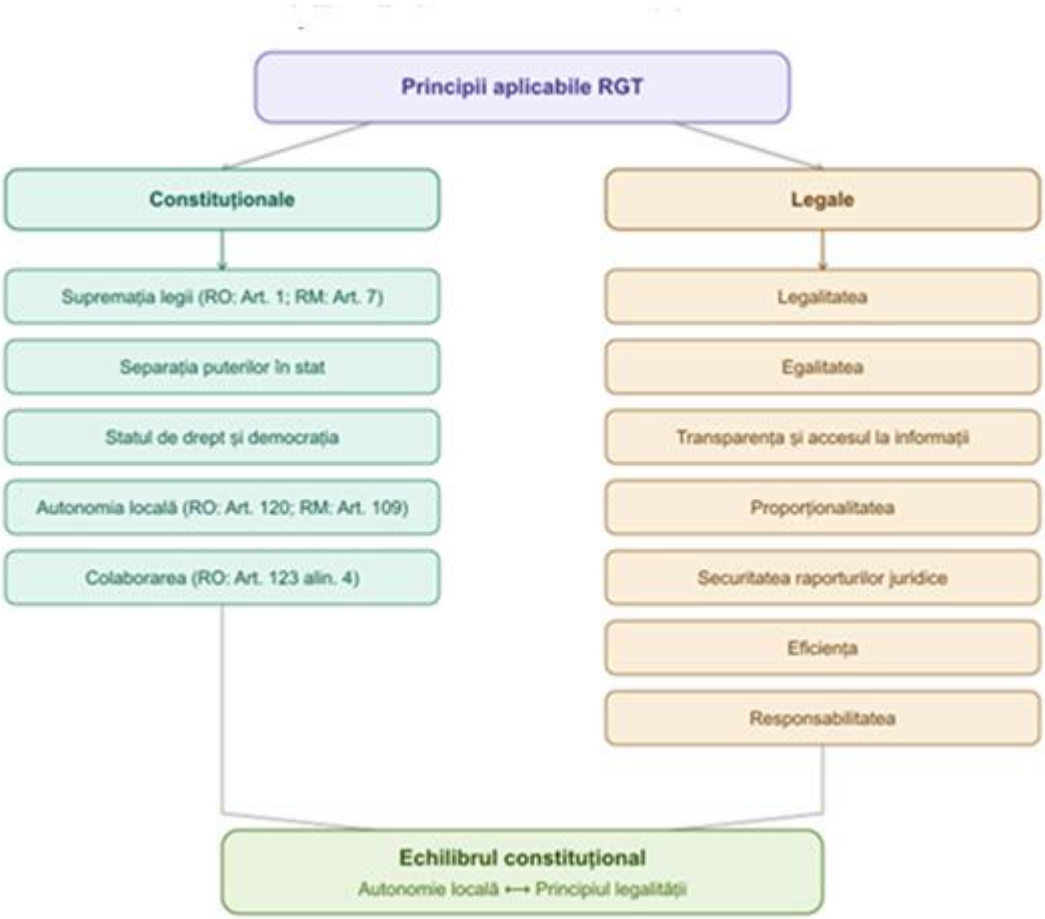


Figura 1.2. Principiile aplicabile RGT – clasificare constituțională și legală.

Sursa:elaborată de autoare

În ultima perioadă, un accent deosebit s-a pus pe importanța *principiului autonomiei locale* și pe necesitatea respectării *principiului legalității* (atribuit Guvernului). Această tendință este considerată curajoasă în consolidarea capacității administrative a unui stat, echilibrând balanța în sensul progresului. Autonomia locală reprezintă principiul fundamental care guvernează administrația publică locală, prin intermediul căruia unitățile administrativ-teritoriale

își pot satisface propriile interese fără imixtiunea autorităților centrale. Totuși, exercitarea autonomiei locale implică respectarea obligatorie a cadrului legal național. Acesta este motivul pentru care autoritățile locale sunt sub supravegherea continuă a Reprezentantului Guvernului în Teritoriu (RGT).

În prezent, conceptul de autonomie cunoaște o aplicabilitate majoritară la nivelul comunităților în ambele state, asigurând premisele necesare pentru aplicarea integrală a Principiului Legalității. Se poate aprecia că autonomia locală este direct interconectată cu respectarea *principiului legalității* la nivel local. *Principiul legalității* presupune nu numai respectarea prevederilor legale naționale în vigoare, ci și a tratatelor și convențiilor internaționale la care statul este parte. Întreaga activitate administrativă publică trebuie să se întemeieze pe lege și să acționeze în sensul apărării și protejării acesteia.

În ambele state de referință (România și Republica Moldova), structura administrativă este bazată pe principiile democrației și ale statului de drept, cu evidențierea autonomiei locale. Activitatea RGT este corelată cu acest principiu esențial al autorităților publice locale.

În România, *principiul colaborării* este un principiu constituțional care are un impact direct asupra conceptului de autonomie locală. Articolul 123 alin. (4) din Constituție prevede expres că „între prefecți, pe de o parte, consiliile locale și primari, precum și consiliile județene și președinții acestora, pe de altă parte, nu există raporturi de subordonare…" se mai subliniază că Prefectul „reprezintă executivul pe plan local. El nu este superior ierarhic primarilor, consiliilor locale, consiliilor județene sau președinților acestora" [2, p. 21]. Acest principiu consolidează autonomia locală, pe care cercetătoarea Apostol Tofan D. o definește ca fiind „principiul fundamental al organizării administrativ-teritoriale a unui stat" [99, p. 141].

În contextul Republicii Moldova, prevederile esențiale din Constituție, art. 112 alin. (2), stipulează că „consiliile locale și primarii activează, în condițiile legii, ca autorități administrative autonome și rezolvă treburile publice din sate și orașe" [3, p. 20].

Începând cu anul 1994, Constituția Republicii Moldova a pus bazele edificării unui nou sistem administrativ local consolidat pe principiile de bază ale organizării și funcționării administrației publice locale: autonomia locală; descentralizarea serviciilor publice; eligibilitatea autorităților publice locale; consultarea cetățenilor în probleme locale de interes deosebit.

Literatura de specialitate din Republica Moldova evidențiază că „autonomia locală este percepută ca o modalitate de integrare armonioasă a intereselor colectivităților locale cu interesele generale de ordin material, teritorial sau juridic ale statului" [183, p. 134]. Pe acest temei, autorităților locale li se creează condițiile necesare administrării și gestionării treburilor specifice, dar numai în măsura în care acțiunile întreprinse corespund ordinii de drept care

guvernează societatea în ansamblul său. Autonomia locală trebuie exercitată în limitele impuse de cadrul normativ național, a cărui respectare este asigurată, la nivel subordonat, de RGT.

Principiul autonomiei locale este consacrat la nivel european prin Carta Europeană a Autonomiei Locale [1, p. 2], promovând dreptul unităților administrativ-teritoriale de a-și satisface și realiza propriile nevoi fără amestecul autorităților publice centrale.Acest principiu explică de ce Prefectul exercită în România doar controlul de legalitate asupra actelor administrative locale, și nu controlul de oportunitate. Oportunitatea rămâne un atribut exclusiv al autorităților publice locale (deliberative sau executive).

Mai mult, Prefectul nu are atribuția anulării directe a actelor administrative locale ilegale. În sens contrar, autonomia locală ar deveni o simplă iluzie. Prefectul poate doar solicita instanței de contencios administrativ anularea actelor constatate ca ilegale în urma exercitării tutelei administrative.

În Republica Moldova, „controlul de oportunitate poate viza doar realizarea competențelor care le-au fost delegate" autorităților publice locale de către stat, coexistând cu controlul administrativ, în subsidiar [32, p. 4].

Autonomia locală, mai ales într-un stat unitar, nu poate fi concepută decât în anumite limite. Aceste limite sunt inerente, determinate fie de considerente economice obiective, fie de considerente politice. Autonomia locală se poate realiza doar în cadrul principiilor statului de drept, fiind ea însăși unul dintre aceste principii.

De aici rezultă legătura organică dintre autonomia locală și lege, între interesele locale și interesele naționale exprimate prin lege. Această relație explică prezența, în toate țările democratice, a unui reprezentant al statului (al executivului) la nivelul celei mai mari unități administrativ-teritoriale. Rolul acestuia este de a veghea asupra aplicării corecte a legii de către autoritățile administrației publice locale, inclusiv cele ale comunităților autonome din Republica Moldova.

S-a susținut constant că autonomia locală reprezintă „un principiu și un mod de organizare a administrației colectivităților locale, care nu poate fi implementat fără restructurarea întregului sistem al administrației publice" [178, p. 13]. Pentru realizarea acestei restructurări sunt necesare măsuri legislative, modificări de comportament și de mentalități, toate bazate pe cunoașterea și interpretarea corectă a sistemului și a rolurilor agenților administrativi.

În ambele state de referință (România și Republica Moldova) există baza legală pentru reglementarea autonomiei locale și mecanisme de aplicare și respectare, esența principiului fiind „dreptul unităților administrativ-teritoriale de a-și satisface interesele proprii, așa cum cred ele de

cuviință, fără amestecul puterii centrale" [160, p. 286]. Autonomia este un drept, iar descentralizarea este un sistem care implică autonomia.

Studiul realizat de Direcția studii și documentare legislativă din cadrul Camerei Deputaților din România evidențiază că autonomia locală și descentralizarea administrativă constituie principii fundamentale în organizarea statală și în edificarea statului de drept. Autonomia guvernează administrația publică locală, iar cu impact direct asupra prezentei cercetări, studiul susține că „prefectul constituie armătura administrativă a unui stat unitar, democratic, deconcentrat și descentralizat" [91, p. 4], o opinie care este îmbrățișată.

Polemica referitoare la autonomia locală privește analiza caracterului său preponderent administrativ sau politic. Autorii Voicu B. și Șuta Șt. subliniază că, deși doctrina reflectă un caracter pur administrativ, în realitate, sub aspect politic în România, autonomia locală este reglementată ca o contrapondere la autoritățile centrale și reprezintă veriga de bază a relației nemijlocite a cetățeanului cu statul. Faptul că autoritățile locale se constituie prin alegeri, în urma unor campanii electorale cu programe politice, le conferă o coloratură politică de care trebuie ținut seama [167, p. 100].

În statele unitare, s-a ajuns la concluzia că „autonomia locală are în principal o dimensiune preponderent administrativă și în subsidiar o dimensiune politică atenuată" [167, p. 101]. Privită prin prisma activității RGT, această polemică a facilitat o opinie neutră care permite „o echilibrare între activitatea autorităților guvernamentale și cea a organelor autonomiei locale, împiedicându-se abuzurile și arbitrariul" [167, p. 101].

Analizând autonomia locală prin prisma exercitării tutelei administrative a RGT, profesorul V. Mocanu opina că „orice control administrativ al activității autorităților publice locale trebuie să vizeze doar asigurarea respectului legalității și a principiilor constituționale. Controlul administrativ poate include totuși un control de oportunitate exercitat de autoritățile de nivel superior, dar numai în ceea ce privește sarcinile a căror execuție este delegată colectivităților locale. Controlul administrativ al colectivităților locale trebuie exercitat respectând raportul de proporționalitate între amploarea intervenției autorității de control și importanța intereselor pe care aceasta înțelege să le protejeze. Împotriva actelor de control de tutelă administrativă există posibilitatea acțiunii în contencios administrativ, spre deosebire de actele de control ierarhic. Respectarea proporționalității intervenției autorității de control în raport cu interesele ocrotite este un element care ține de aprecierile politice care se oficializează în fiecare stat" [137, p. 356].

RGT este obligat să respecte autonomia locală și să colaboreze cu autoritățile administrației publice locale (APL) într-o manieră eficientă și constructivă, cooperând în scopul

realizării misiunilor proprii fiecărei entități pe competențele stabilite de legiuitor. Aspectele relevante în corelarea activității RGT cu principiul autonomiei locale se referă la respectarea competențelor locale. RGT trebuie să respecte competențele și atribuțiile APL stabilite de lege. Aceasta implică evitarea încălcării autonomiei locale și neimpunerea de decizii care ar putea afecta nejustificat autoritatea și responsabilitatea locală. Totodată, RGT are menirea să promoveze o relație de colaborare și consultare cu APL. Aceasta presupune luarea în considerare a punctelor de vedere locale în procesul decizional și în implementarea politicilor și programelor guvernamentale în teritoriu. RGT are atribuția de a coordona și superviza activitățile APL pentru a se asigura de respectarea legii și a politicilor guvernamentale. Totuși, acest lucru trebuie realizat într-un mod care să nu restricționeze excesiv autonomia și libertatea de acțiune a autorităților locale.

Legiuitorul român a oferit RGT competența de a constata îndeplinirea/neîndeplinirea condițiilor legale de constituire a autorității deliberative (Consiliul Local), prin ordin de prefect. Codul Administrativ actual întărește rolul prefectului în finalizarea procesului postelectoral, spre deosebire de vechea reglementare.

Deși au existat opinii privind încălcarea principiului autonomiei locale prin extinderea competenței prefectului în procedura de atestare a legalității constituirii consiliilor locale [176, p. 4], se consideră că noua măsură este optimă și satisfăcătoare. Intervenția prefectului, în urma alegerilor, a determinat o sincronizare perfectă între APL, instanțele de judecată (care validează mandatele) și prefect, fluidizând procedura de constituire și generând rezultate imediate conforme legii, grație coordonării și implicării sale.

Controlul legalității actelor administrative este responsabilitatea principală a RGT, fiind însărcinat de legiuitorul constituant cu această atribuție. Controlul legalității urmărește asigurarea respectării legii și a interesului public, dar trebuie exercitat echilibrat pentru a nu submina autonomia locală. În cazul apariției unor conflicte, acestea trebuie soluționate în conformitate cu legea și prin intermediul procedurilor legale. Medierea și dialogul sunt mijloace recomandate pentru rezolvarea pașnică a divergențelor și promovarea autonomiei locale.

Se impune menționarea faptului că tutela administrativă se aplică exclusiv în domeniul administrației publice, având ca scop principal protejarea intereselor și drepturilor tutelatului și asigurarea bunei funcționări a activităților acestuia. Din această perspectivă, „tutela administrativă reprezintă o limită impusă autorităților administrative locale în vederea salvgardării legalității și apărării interesului public" [136, p. 126], constituind o veritabilă excepție legală de la principiul autonomiei locale.

Cu toate acestea, exercitarea tutelei de către RGT nu afectează conținutul autonomiei locale. Ea dirijează doar modalitatea de reglementare a problemelor locale, asigurând conformitatea cu cadrul normativ național. RGT nu intervine în aprecierea oportunității inițierii unui act, pentru a evita calificarea drept imixtiune în treburile locale. Intervenția RGT este exterioară și consecutivă inițierii actului administrativ local.

Reprezentantul guvernului în teritoriu, prin acțiunile sale, nu contestă modalitatea de autoguvernare locală (transpusă în actul administrativ), ci doar nesupunerea sau neconformitatea acestuia cu cadrul normativ național (ilegalitatea). Privită prin această dimensiune, autonomia locală coexistă cu legalitatea și își consolidează esența prin puterea de a acționa în limitele legii, atestată de RGT. Lipsa legalității poate echivala cu lipsa autonomiei locale, implicând o reglementare în afara cadrului legal și ignorarea interesului național.

Corelarea activității RGT cu principiul autonomiei locale implică respectarea competențelor locale ale autorităților administrației publice locale. Autonomia locală, ca formă de gestiune proprie administrativă exprimată prin actele administrative locale, face obiectul tutelei administrative a RGT nu pentru a fi limitată, ci pentru a fi consolidată. Colaborarea, consultarea, coordonarea și supervizarea în conformitate cu legea și respectarea dreptului APL de a-și gestiona afacerile proprii în interesul comunităților pe care le reprezintă.

Din cele prezentate în cadrul acestui subcapitol formulăm următoarele concluzii:

- principiul legalității are un dublu imperativ în activitatea RGT: (a) intern — obligația RGT de a acționa în conformitate cu legea în propria activitate, stabilind astfel un model de urmat pentru administrațiile publice locale; (b) extern — obligația de a asigura respectarea legii de către autoritățile administrației publice locale, prevenind reglementările locale ilegale, abuzul de putere și încălcarea drepturilor cetățenilor. Acest dublu imperativ conferă RGT legitimitate în exercitarea controlului;

- autonomia locală și legalitatea nu sunt principii antagonice, ci complementare. Autonomia locală se exercită exclusiv în limitele cadrului normativ național, iar controlul de legalitate exercitat de RGT consolidează autonomia prin atestarea conformității actelor administrative cu ordinea juridică. Lipsa legalității poate echivala, paradoxal, cu lipsa autonomiei locale, deoarece implică o reglementare în afara cadrului legal și ignorarea interesului național;

- tutela administrativă exercitată de RGT constituie o excepție legală de la principiul autonomiei locale, menită să salvgardeze legalitatea și interesul public. Această excepție este strict delimitată: RGT nu poate anula unilateral actele ilegale, ci se adresează instanței de contencios administrativ, ceea ce conferă autorităților locale o garanție jurisdicțională și plasează decizia finală privind legalitatea în sarcina puterii judecătorești;

- diferențele între cele două state sunt semnificative în ceea ce privește tipul și întinderea controlului: în România, controlul este exclusiv de legalitate (fără oportunitate), iar Prefectul beneficiază de suspendarea de drept a actului atacat; în Republica Moldova, controlul include și o componentă de oportunitate pentru competențele delegate, iar tipologia controlului este mai diversificată (obligatoriu, facultativ, solicitat de persoane vătămate sau de autoritățile locale);

- principiul proporționalității este esențial în exercitarea tutelei administrative, impunând ca măsura solicitată de RGT să fie necesară și adecvată pentru înlăturarea ilegalității. Totuși, lipsa unor criterii legale și obiective clare pentru aprecierea proporționalității determină o aplicare adesea anevoioasă și subiectivă, constituind o vulnerabilitate a sistemului de control în ambele state ce necesită intervenție legislativă;

- suspendarea de drept a actului atacat în România, deși justificată ca mecanism de protecție a interesului public, poate deveni un instrument de presiune politică, în special în contextul statutului de demnitar al Prefectului. Acest risc impune necesitatea unor garanții suplimentare de obiectivitate și ridică întrebarea legitimă dacă acest beneficiu procesual nu ar trebui condiționat de criterii obiective suplimentare;

- relația RGT — APL este guvernată constituțional de principiul colaborării (absența raporturilor de subordonare) și funcționează optim prin mecanismul consultanței, coordonării și supervizării în conformitate cu legea. Rolul RGT în procedura de constituire a consiliilor locale, consolidat de Codul Administrativ, demonstrează capacitatea instituției de a fluidiza procesele administrative fără a afecta autonomia locală.

1.4. Concluzii la capitolul 1

Studiul instituirii funcției de reprezentant al guvernului în teritoriu (RGT) este de o relevanță majoră pentru știința administrației, dreptul constituțional și administrativ, precum și pentru științele sociale, deoarece RGT reprezintă o funcție cu responsabilitate socială, dedicată primordial respectării legalității actelor administrative locale. Cercetarea s-a bazat pe studii fundamentale și pe publicații ale specialiștilor autohtoni și străini, care au manifestat o preocupare constantă față de statutul RGT și atribuția acestuia de verificare a legalității. Această documentare vastă confirmă actualitatea și necesitatea prezentei lucrări în definirea clară a rolului RGT în asigurarea calității actelor administrative locale.

Sinteza rezultatelor obținute în cele trei subcapitole ale Capitolului 1, coroborate cu analiza cadrului teoretic, metodologic și conceptual, conduce la formularea următoarelor concluzii generale:

1. Cercetarea istoriografică confirmă o filiație terminologică latină (termenul *praefectus*, desemnând un conducător desemnat cu autoritate delegată) și o filiație funcțională franceză (creația napoleoniană din 1800, prin Legea din 28 pluviôse, Anul VIII) a instituției reprezentantului guvernului în teritoriu. Reprezentantul Guvernului în teritoriu din sistemul administrativ actual constituie, în esență, o replică a Prefectului francez, care a preluat din Roma Antică funcția de implicare în viața socială a comunității, adaptând-o la exigențele statului modern bazat pe principiul separației puterilor. Această dublă sorginte — lingvistică și funcțională — explică persistența și adaptabilitatea instituției în sistemele administrative europene, inclusiv în cele din România și Republica Moldova, fiecare stat ajustând modelul în funcție de specificul național și de tradițiile administrative proprii.
2. Dintre doctrinele analizate — liberală, social-democrată și etatistă — singura compatibilitate directă cu conceptul contemporan de RGT se regăsește în doctrina etatistă, care a fundamentat ideea de reprezentare a statului în teritoriu și a contribuit la conceptualizarea raporturilor administrație centrală — administrație locală. Doctrina etatistă a inspirat crearea Prefectului francez, a cărui evoluție ulterioară (mai ales prin reformele de descentralizare din 1982) a demonstrat capacitatea instituției de a se adapta: de la un control rigid și atotcuprinzător la un control limitat la legalitate și la coordonarea serviciilor deconcentrate/desconcentrate. Această evoluție constituie un reper esențial pentru ambele state de referință.
3. Cadrul metodologic mixt (calitativ-cantitativ), fundamentat pe paradigma pragmatistă, s-a dovedit adecvat complexității temei și permite o abordare multidimensională a rolului RGT. Designul secvențial-explicativ — faza exploratorie (calitativă), faza descriptivă (cantitativă) și faza explicativă (mixtă) — asigură coerența demersului de la construcția cadrului teoretic la analiza empirică și la formularea recomandărilor. Operaționalizarea conceptelor fundamentale (RGT, calitatea actului administrativ, tutela administrativă, autonomia locală, controlul de legalitate) a permis trasarea unui cadru analitic coerent, replicabil și aplicabil simetric celor două sisteme administrative comparate. Principiul triangulării (a surselor, metodelor și perspectivelor teoretice) a consolidat validitatea constatărilor.
4. RGT acționează ca o garanție constituțională și legală împotriva abuzului de putere și a reglementărilor locale ilegale. Rolul său se limitează strict la controlul de legalitate, excluzând controlul de oportunitate (cu excepția competențelor delegate în Republica Moldova). Această limitare este esențială pentru a asigura că intervenția RGT nu se

transformă în imixtiune politică în gestionarea intereselor locale. Un element-cheie al respectului față de autonomia locală este faptul că Prefectul (RGT) nu poate anula unilateral actele ilegale, ci trebuie să se adreseze instanței de contencios administrativ. Acest mecanism conferă autorităților locale o garanție jurisdicțională și plasează decizia finală privind legalitatea în sarcina puterii judecătorești, consolidând astfel separația puterilor.

5. Echilibrul constituțional dintre autonomia locală și principiul legalității este mediat de RGT, care funcționează ca un factor de stabilizare și echilibrare — consolidând autonomia prin atestarea conformității actelor locale cu ordinea juridică, fără a substitui voința autorităților locale. Relația RGT — APL este guvernată constituțional de principiul colaborării (absența raporturilor de subordonare, consacrată explicit în art. 123 alin. 4 din Constituția României) și funcționează optim prin mecanismul consultanței juridice preventive, al coordonării și al supervizării conforme cu legea. Autonomia locală coexistă cu legalitatea, iar relația lor stabilește un echilibru pozitiv care consolidează atât stilul democratic de administrare al unui stat, cât și disciplina juridică la nivel local. Lipsa legalității poate echivala cu lipsa autonomiei locale, deoarece autonomia trebuie exercitată exclusiv în limitele impuse de cadrul normativ național.
6. Principalele vulnerabilități identificate în funcționarea sistemului de control al legalității exercitat de RGT sunt:

   a) *Politizarea funcției*: Schimbarea statutului Prefectului din înalt funcționar public în demnitar (2021, România) a reglementat o realitate faptică preexistentă, dar generează riscuri pentru obiectivitatea exercitării tutelei administrative. Soluția optimă constă în condiția de specialist în administrație la data numirii, indiferent de proveniența politică, iar stabilitatea aparatului de specialitate juridic al Prefecturii constituie o garanție parțială de continuitate profesională.

   b) *Lipsa criteriilor obiective de proporționalitate*: Atât în România, cât și în Republica Moldova, absența unor criterii legale clare pentru aprecierea proporționalității intervenției RGT determină o aplicare adesea anevoioasă și subiectivă, constituind o vulnerabilitate ce necesită intervenție legislativă.

   c) *Riscul utilizării suspendării de drept ca instrument politic*: Suspendarea de drept a actului atacat în contencios (specifică României) poate deveni o pârghie de favorizare politică, mai ales în contextul statutului de demnitar al Prefectului. Acest beneficiu procesual ar trebui condiționat de criterii obiective suplimentare.

d) *Insuficiența promovării funcției de consultanță juridică preventivă*: Consultanța juridică gratuită oferită de RGT autorităților locale constituie o funcție latentă, cu un potențial semnificativ în prevenirea ilegalităților încă din etapa de inițiere și elaborare a actelor administrative, dar care este insuficient promovată și valorificată în ambele state.

7. Diferențele structurale între cele două sisteme de control — tutela administrativă exercitată de Prefect în România și controlul administrativ exercitat de Oficiile Teritoriale ale Cancelariei de Stat în Republica Moldova — sunt semnificative și se manifestă pe mai multe dimensiuni: statutul juridic al RGT (demnitar vs. funcționar public), tipul controlului (exclusiv de legalitate vs. legalitate + oportunitate pentru competențele delegate), tipologia controlului (unitar vs. obligatoriu/facultativ/solicitat), instrumentele procesuale disponibile (suspendare de drept vs. suspendare la cerere) și baza constituțională (reglementare constituțională explicită în România vs. indirectă în Republica Moldova). Aceste diferențe nu împiedică comparabilitatea, dar impun limitări interpretative în analiza datelor cantitative.
8. Cadrul conceptual stabilit în Capitolul 1 — principii constituționale și legale, definiții operaționale, paradigmă și metodologie de cercetare, corelarea autonomie locală — control de legalitate — servește drept fundament pentru analiza comparativă a evoluției instituționale (Capitolul 2) și a activității practice de control (Capitolul 3). Algoritmul analitic pornind de la premisele constituționale, traversând nivelul normativ, ajungând la nivelul operațional și culminând cu evaluarea rezultatelor va fi aplicat simetric pentru cele două state de referință, permițând comparabilitatea constatărilor și formularea unor recomandări fundamentate științific.
9. RGT, prin statutul său, este considerat „armătura administrativă a unui stat unitar, democratic, deconcentrat și descentralizat" [73, p. 4]. Rolul său este de a asigura un echilibru neutru între Guvern și organele autonomiei locale, acționând ca un factor de echilibrare care previne abuzurile și arbitrariul, indiferent de dimensiunea politică a administrației locale. Autonomia locală, exprimată prin actele administrative locale, face obiectul tutelei administrative a RGT nu pentru a fi limitată, ci pentru a fi consolidată prin atestarea conformității cu ordinea juridică națională. Colaborarea, coordonarea și respectarea dreptului APL de a-și gestiona afacerile proprii în interesul comunităților pe care le reprezintă constituie fundamentul relației RGT — APL, o relație care trebuie să fie ghidată permanent de principiile legalității, proporționalității, subsidiarității și transparenței.

2. DIMENSIUNEA EVOLUTIVĂ, NORMATIVĂ ȘI FUNCȚIONALĂ A INSTITUȚIEI REPREZENTANTULUI GUVERNULUI ÎN TERITORIU

2.1. Evoluția instituției reprezentantului guvernului în teritoriu în țările europene

Reprezentantul guvernului în teritoriu (RGT) este o componentă integrantă a sistemului administrației publice moderne, deși rădăcinile sale se regăsesc încă din antichitate. Unii autori [150, p. 575] asociază evoluția funcției de prefect cu o multitudine de forme și competențe diverse din epoca antică, de la roluri militare la atribuții în domeniul juridic, administrativ și social.

În Roma antică, funcția de *Praefectus* se manifesta într-o diversitate de forme, fiecare având competențe specifice [92, p. 22]:

Majoritatea doctrinelor administrative moderne admit că prefectul este o „creație napoleoniană" [152, p. 362], luând naștere în contextul Marii Revoluții Franceze.

Funcția de prefect a fost instituită în Franța în anul 1800 (Legea din 28 pluviôse, Anul VIII / 17 februarie 1800), ca urmare a unei reforme esențiale a sistemului administrativ ce urmărea centralizarea și uniformizarea administrației pe întreg teritoriul țării. Prin această lege s-a reglementat modalitatea de numire a prefecților și responsabilitatea lor principală: aceea de a reprezenta autoritatea executivă a statului în fiecare departament, contribuind astfel la restabilirea legăturii dintre stat și națiune. Prefectul era subordonat guvernului central, exercitându-și competențele administrative, de poliție, de gestionare a situațiilor de urgență și de coordonare a serviciilor publice la nivel teritorial.

Într-o instrucțiune din 21 ventôse, Anul VIII (12 martie 1800), Lucien Bonaparte, ministrul de interne de la acea vreme, a explicat rolul esențial al prefecților: „atribuțiile prefectului se înmulțesc". Prefecții urmau să se îngrijească de tot ce ținea de averea publică și de prosperitatea națională, urmărind ca influența lor să fie de natură a determina călătorul, în scurt timp, să afirme: „aici administrează un om bun" [177, p. 4].

Prima generație de prefecți era relativ tânără (sub 42 de ani) [115, p. 4]. Primii 97 de prefecți au fost numiți de Bonaparte la 11 ventôse, Anul VIII (2 martie 1800). Sub Consulat și Imperiu, numărul prefecților a ajuns la 306 [116, p. 11]. Totuși, au existat și refuzuri de preluare a funcției, sugerând că „sarcina pare grea și dificultățile numeroase pentru cei nou promovați" [177, p. 8]. Cerințele guvernului francez pentru candidați erau clare: să fie educați, cinstiți, înțelepți, harnici, fermi, cu experiență în economie și, mai ales, în administrație. Instituirea funcției de prefect a reprezentat unul dintre primele răspunsuri la criza instituțională a statului [116, p. 8].

Consulatul a încredințat această misiune de menținere a ordinii unui funcționar public, nu unui militar. Obiectivul era restabilirea încrederii, prefectul fiind responsabil cu reformarea „spiritului public" [116, p. 8]. Originalitatea statului francez a constat în încredințarea acestei responsabilități unui nivel administrativ apropiat de cetățean — departamentul — a cărui jurisdicție corespundea cel mai bine ariei geografice a beneficiarilor. Acest model avea să fie preluat de majoritatea statelor europene și nu numai.

În evoluția sa, rolul funcției de prefect s-a extins și s-a adaptat schimbărilor politice și administrative. Cele mai importante schimbări au avut loc în perioada domniei lui Napoleon Bonaparte. Trei aspecte administrative au fost esențiale în această perioadă [131, p. 265]:

- Misiunea principală era restabilirea autorității statului în teritoriu. Prioritatea era organizarea ridicării recruților și gestionarea rechizițiilor necesare bunului mers al armatelor. Prefectul era astfel *prim-antreprenorul* pentru legăturile de oameni și resurse.
- A doua prioritate era „restituirea promptă a contribuțiilor". Chiar înainte de crearea unei administrații fiscale dedicate, prefecții erau responsabili cu restabilirea ordinii în colectarea impozitelor.
- A treia prioritate era menținerea unei „ordini severe". Deși avea un buget inițial mic, prefectul trebuia să impună ordinea publică.

Un alt rol determinant atribuit prefectului de către Bonaparte a fost cel de asigurare a fericirii poporului francez, înțeles atât prin prosperitate economică, cât și prin liniștea conferită de exercitarea atribuției de ordine publică. Contribuția la reconstrucția Bisericilor a intrat, de asemenea, în sarcina prefecților imperiului. Totuși, cea mai importantă misiune a prefectului rămâne cea de asigurare a supraviețuirii statului după o „revoluție oribilă" [131, p. 41]. Deși structura administrativ-teritorială a Franței (departamentele) a rămas relativ constantă, puterea, rolul și atribuțiile prefectului au variat în funcție de specificul fiecărui moment istoric și politic.

În contextul analizei administrației, lucrarea *„Droit administratif"* [166, p. 55] semnată de Georges Vedel și Pierre Delvolve surprinde administrația la răscrucea constituțională dintre tradiția franceză (1789-1958), unde administrația era privită prin prisma puterii executive, și Constituția din 1958, care a adus un puternic caracter de noutate. În plus, Rivero afirmă că „administrația trebuie privită distinct de acțiunile particularilor sau de alte forme de activitate publică care nu sunt altceva decât puterile în stat" [152, p. 34].

Funcția de prefect continuă să reprezinte o importantă poziție guvernamentală în administrația publică franceză. O cerință de bază este vasta experiență în administrația publică, dobândită fie în administrația centrală, fie în cea locală.

Ministerul Afacerilor Interne francez organizează concursuri pentru ocuparea postului. La aceste concursuri pot participa atât funcționari publici, cât și candidați din afara administrației, însă experiența și competențele în administrația publică sunt testate cu prioritate. După obținerea funcției, sunt necesare cursuri de formare suplimentare pentru dobândirea cunoștințelor și abilităților specifice. În perioada anterioară anului 1982, Prefectul nu era doar un reprezentant al Guvernului, ci și o autoritate executivă a consiliului departamental [121, p. 257]. După reforma administrativă din 1982, prefectul a fost redenumit Comisar al Republicii (deși ulterior s-a revenit la denumirea de prefect) și este numit prin decret al Consiliului de Miniștri, semnat de Președintele Republicii. Atribuțiile sale actuale sunt:

a) Reprezentant al Statului;

b) Reprezentant al Guvernului;

c) Autoritate de administrație generală;

d) Șef al serviciilor statului din departament [121, p. 257].

Se ridică o problemă generală privind rolul acestui reprezentant al Statului ca coordonator al serviciilor diferitelor ministere: este el un reprezentant exclusiv al Ministerului de Interne, sau este mai degrabă un reprezentant al Guvernului în ansamblul său, sau un împuternicit al Primului-ministru.

Conformitatea reglementărilor locale cu cadrul normativ național ține de esența funcției RGT, care monitorizează permanent activitatea de reglementare locală prin exercitarea controlului de legalitate. RGT se constituie într-o autoritate distinctă de atestare a legalității, fiind mai apropiată de cetățean, la nivel administrativ intermediar. Conceptul de tutelă administrativă este de inspirație franceză și este determinant în realizarea prerogativelor RGT.

Analiza instituției verificării de legalitate a RGT vizează statele unde aceasta cunoaște o diversitate și expresivitate în exercitare [107, p. 54]. În Franța, controlul administrativ al prefectului cunoaște două perioade distincte, separate de reforma din 1982:

- Perioada anterioară anului 1982, când Prefectul cumula funcția de reprezentant al Guvernului cu cea de autoritate executivă departamentală. Controlul administrativ era extins, incluzând un control *a priori* cu privire la oportunitatea adoptării actelor locale, precum și un control *a posteriori* cu privire la legalitatea acestora.
- Perioada posterioară anului1982: Reforma a marcat un moment de referință prin renunțarea la controlul *a priori* de oportunitate. S-a pus accentul exclusiv pe controlul *a posteriori* și doar pe legalitatea actelor locale. Această schimbare a instituit la nivel legislativ tutela jurisdicțională asupra actelor, deși instituția tutelei administrative s-a menținut în esența sa inițială.

Anularea actelor colectivităților locale este atributul instanței administrative (Tribunalul Administrativ), sesizată de către prefect ca urmare a exercitării controlului de legalitate. Acest lucru subliniază că „în cadrul oricărei societăți, controlul judecătoresc asupra executării întocmai a legii de către organele administrației publice este, prin esență, o condiție necesară și importantă pentru consolidarea ordinii de drept" [125, p. 214]. Legiuitorul constituant francez a atribuit astfel prefectului competența de bază a controlului administrativ.

Ulterior reformei administrative din 1982, prefectul francez exercită exclusiv verificarea legalității *a posteriori* a actelor locale, renunțându-se integral la controlul de oportunitate.Ca regulă generală, în majoritatea sistemelor de drept european, natura controlului de legalitate exercitat de RGT este un control *a posteriori*, realizat după emiterea sau adoptarea actelor administrative locale, controlul *a priori* constituind astfel o excepție.

În prezent, prefectul de departament din Franța „veghează la aplicarea normelor de drept, a reglementărilor și la garantarea libertăților publice" . Printre sarcinile sale esențiale se numără: asigurarea organizării alegerilor (europene, naționale și locale) și a referendumurilor, exercitarea controlului legalității și a controlului bugetar al actelor locale.Constituția actuală a Republicii Franceze stipulează în articolul 13 că „prefecții sunt numiți în cadrul Consiliului de miniștri". Ulterior, articolul 72 alin. (6) enumeră sarcinile reprezentantului statului: „interesele naționale, controlul administrativ și respectarea legilor în cadrul colectivităților teritoriale ale Republicii" [188, p.3].

Termenul utilizat în prezent pentru exercitarea controlului de legalitate de către prefect este control administrativ, renunțându-se la denumirea de tutelă administrativă încă de la revizuirea Constituției franceze din 1946. Acest aspect subliniază pionieratul sistemului administrativ francez în calificarea și utilizarea expresiei de control administrativ al prefectului, cu mult timp înaintea elaborării Cartei Europene a Autonomiei Locale (1985).

Dând eficiență principiului supremației Constituției, în Franța a fost adoptat decretul care a stabilit atribuțiile prefecților și organizarea serviciilor de stat. Acesta prevedea că „în condițiile stabilite de legi și reglementări, prefectul exercită supravegherea și controlul administrativ al comunităților locale, precum și al unităților și organizațiilor publice a căror acțiune nu depășește cadrul departamentului" [204, p. 13]. Astfel, au fost corelate dispozițiile constituționale revizuite cu prevederile decretului, funcția de prefect menținându-se importantă și prestigioasă.

Organizarea administrativ-teritorială a Franței include unități cu rang diferit (regiuni, departamente, comune, teritorii de peste mări). Interesul analizei se concentrează pe structura ierarhică Regiune-Departament, unde prefectul de regiune [205, p. 1] este superior ierarhic prefectului de departament.

În majoritatea țărilor din Uniunea Europeană, există la nivel local reprezentanți ai statului care exercită funcții de poliție administrativă, administrație generală și control al actelor [99, p. 54]. Denumirea acestor reprezentanți este determinată, în general, de structura administrativ-teritorială a statului [100, p. 27].

Majoritatea acestor reprezentanți au și rolul de a coordona serviciile publice oferite în teritoriu de diferite ministere. Nuanțările privesc calitatea celor care împuternicesc (entitatea de la nivel central pe care o reprezintă):

- Reprezentant al Ministerului de Interne: Se aplică în Landurile germane, Luxemburg, Portugalia, în practică, în Italia, și până în 1992 și în Belgia [101, p. 45].
- Reprezentant al Guvernului/Primului-ministru: Model aplicabil în Grecia, Spania, Franța și Olanda [101, p. 45].

România și Republica Moldova se alătură statelor din a doua categorie, unde reprezentantul în teritoriu este al Guvernului. Există diferențe de la o țară la alta sub aspectul competenței, al mijloacelor de care dispune și al prestigiului.

Statutul funcției de reprezentant al guvernului în teritoriu (RGT) este supus unei interpretări duale, bazate pe accentul pus fie pe aspectul politic al funcției, fie pe cel administrativ. În practică, însă, cele două aspecte sunt considerate esențiale și coexistente, fiind necesar un compromis. Astfel, există un corp prefectoral care asigură stabilitatea și permite dezvoltarea unei cariere, deși garanțiile de carieră sunt reduse pentru a permite Guvernului o marjă de libertate în numirea și gestionarea reprezentanților săi direcți [100, p. 29].

Modele de control deconcentrat în state federale și unitare

În *Austria,* un stat federal, la nivelul districtului — care reprezintă o circumscripție administrativ-teritorială de deconcentrare atât pentru land, cât și pentru federație — funcționează prefectura. Aceasta este un organ al ambelor niveluri de guvernare și îndeplinește atribuțiile administrative ale acestora. Prefectul, numit de șeful Guvernului landului, reprezintă atât landul, cât și federația și exercită un control administrativ de legalitate, *a posteriori*, asupra actelor autorităților comunale [121, p. 257].

În *Germania*, exemplul de control administrativ este exercitat de un organ intermediar deconcentrat al Landului, aflat în subordinea directă a ministrului de interne al landului, asupra actelor arondismentului. Doctrina germană, prin autori precum O. Mayer [185, p. 3], care definea administrația ca „activitatea statului pentru realizarea obiectivelor sale în interiorul sistemului său juridic, cu excepția puterii juridice", și succesorul său E. Forsthoff [190, p. 35], evidențiază complexitatea conceptului de administrație. Forsthoff a concluzionat că, din cauza multitudinii de activități, administrația „se lasă descrisă, dar nu definită" [190, p. 35].

Fiind un stat federal [181, p. 5], cu landuri care au propria constituție [189, p. 1], controlul federal se extinde și asupra oportunității executării legilor de către landuri. Consilierul de land este reprezentantul federației care exercită funcția de tutelă administrativă la nivelul landului, iar la nivel regional, Guvernul landului are proprii reprezentanți administrativi. Este de notat că adoptarea Codului administrativ al Republicii Moldova a fost influențată de legislația germană, în special de *Verwaltungsverfahrensgesetz* (Legea privind procedura administrativă) [179, p. 2] și *Verwaltungsgerichtsordnung* (Codul Tribunalului administrativ) [171, p. 2].

Polonia prezintă un model special în ceea ce privește divizarea administrativ-teritorială (voievodate, districte, comune din 1999). *Voievodul,* numit de primul ministru la propunerea ministrului afacerilor interne, este reprezentantul Guvernului în teritoriu și exercită controlul de legalitate al actelor autorităților locale. Acest control urmărește ca actele să fie emise cu respectarea competențelor materiale și teritoriale și a termenelor legale. Dacă voievodul consideră actele ilegale, poate cere anularea acestora în instanță [95, p. 34].

În *Italia,* figura prefectului este concepută într-un sistem piramidal-ierarhic de organizare a puterilor locale, similar celui francez [200, p. 1]. Prefectul capitalei regionale conduce biroul teritorial guvernamental și coordonează prefecții provinciilor, deși nu există un raport de subordonare ierarhică între aceștia. Decretul legislativ nr. 139 din 2000 reglementează activitatea prefectului în domenii precum armonizarea socială, siguranța publică și gestionarea situațiilor de urgență. Un aspect legislativ notabil este excepția de nelegalitate, care permite persoanelor vătămate să promoveze direct acțiune în instanță pentru anularea actului administrativ și repararea prejudiciului.

În *Bulgaria,* reprezentantul guvernului este guvernatorul regional, numit de Consiliul de Miniștri (conform Constituției din 1991). Guvernatorul regional avea, până în anul 2007, puterea de a revoca direct actele ilegale ale primarilor de municipii. Acest aspect a constituit un caracter special față de tiparul european și, spre deosebire de România și Republica Moldova, *Bulgaria* a fost *singurul stat identificat în prezenta cercetare* unde reprezentantul Guvernului deținea *prerogativa* atacării directe a actelor ilegale.

Potrivit legislației și doctrinei din România și Republica Moldova, o astfel de intervenție directă ar constitui o atingere gravă adusă principiului autonomiei locale.

În *Grecia,* există un organ consultativ, Consiliul regional, compus din prefecții departamentelor din regiune, reprezentanți ai camerelor profesionale și ai administrației locale. Secretarul general al regiunii este numit de Guvern și este subordonat ierarhic nu doar ministrului de Interne, ci și fiecărui ministru ale cărui competențe le exercită. El deține un rol politic și administrativ, fiind reprezentantul guvernului în regiune, responsabil cu implementarea

politicii guvernamentale [100, p. 154]. Regiunea reprezintă atât o circumscripție administrativă a statului, cât și o unitate administrativ-teritorială, în timp ce departamentul este nivelul intermediar.

Prevederile constituționale elene stipulează că controlul de tutelă asupra organelor administrației locale poartă exclusiv asupra legalității actelor adoptate și nu poate împiedica inițiativa și libertatea de acțiune a acestora. Procedura în fața instanțelor de judecată vizează atât aspectele procedurale, cât și cele de fond ale actelor administrative locale.

Competența instanțelor de judecată în primă instanță este diferită în funcție de importanța actelor atacate, respectiv Curtea administrativă de primă instanță sau de apel, ori nemijlocit Consiliului de Stat. Consiliul de Stat exercită, de regulă, al doilea grad de jurisdicție. În Grecia, instanțele administrative realizează un control de legalitate, iar nu de oportunitate asupra actelor administrative. Practic, se analizează conformitatea cu legile naționale și Constituția elenă. Similar instanțelor de contencios administrativ din România și Republica Moldova, instanțele administrative elene pot anula un act administrativ. Anularea poate fi pronunțată și pentru exces de putere.

În *Luxemburg*, Marele-Duce numește comisarul de district, un funcționar de stat subordonat ministrului de interne, cu rol în controlul administrațiilor comunale. Acest control rezultă din prerogativa ministrului de interne și a guvernului de a supraveghea administrațiile comunale, cu excepția orașului Luxemburg. Atribuțiile reprezentantului guvernului în teritoriu constau în menținerea ordinii și siguranței publice, alături de urmărirea executării legilor și a regulamentelor generale și comunale, precum și executarea instrucțiunilor membrilor guvernului.

În *Portugalia*, guvernatorul civil de district este numit de Guvern, în consiliul de miniștri. Guvernatorul civil de district este reprezentantul guvernului în teritoriu, având prerogativele autorității de tutelă. Atribuțiile guvernatorului constau, în special, în exercitarea competențelor delegate de ministrul de interne, precum și în atribuții specifice funcției de poliție și de reglementare.

Constituția portugheză prevede că exercitarea funcțiilor administrative este responsabilitatea guvernului, cel mai înalt organ al Administrației de Stat, însărcinat să direcționeze serviciile și activitatea administrației directe a statului, civilă și militară, precum și supravegherea administrației locale. Descentralizarea nu este un principiu absolut în Portugalia. Ea se exercită în anumite limite stabilite de Constituție, în sensul că o lege specială va reglementa formele descentralizării adecvate comunităților locale fără a afecta unitatea de acțiune a administrației publice și puterea de supraveghere a organelor competente, iar pe de altă parte, puterea de tutelă a administrației de stat va fi exercitată fără a pune în pericol unitatea de

acțiune a administrației prin autoritățile locale. În Portugalia, tutela constă în verificarea respectării legii de către organele administrației publice locale, aspect care nu se diferențiază de esența tutelei administrative din România sau din Republica Moldova.

Specific Portugaliei este sistemul de clasificare a formelor pe care le poate îmbrăca tutela, respectivsupravegherea administrativă care constă în ansamblul puterilor de intervenție ale statului [174, p. 228]:

- *Tutela integrativă* — prin care sunt autorizate sau aprobate actele efectuate de anumite entități;
- *Tutela de supraveghere* — care constă în puterea de a supraveghea organele, serviciile, documentele și conturile entității protejate;
- *Tutela sancționatorie* — care se traduce prin puterea de a aplica sancțiuni pentru neregulile depistate în sfera tutelei inspective;
- *Tutela revocatorie* — care constă în revocarea actelor practicate de entitatea protejată;
- *Tutela substitutivă* — care conduce la acțiunile entității tutelare în omisiunile entității protejate.

Este de precizat că nu toate aceste modalități sunt aplicabile autorităților locale, fiind excluse cele sancționatorie, revocatorie și substitutivă [174, p. 228].

În contextul analizei privind evoluția reprezentantului guvernului în țările europene, este esențial să ne raportăm la realitatea reglementărilor europene, respectiv la Carta Europeană a Autonomiei Locale, care reprezintă un document de referință pentru administrațiile naționale, dar și pentru reprezentantul guvernului în teritoriu, mai exact la art. 8 intitulat „Controlul administrativ al activității autorităților administrației publice locale", conform căruia reprezentantul guvernului are obligația să aibă în vedere limitele exercitării tutelei administrative, după cum urmează: „Orice control administrativ asupra activității autorităților administrației publice locale nu poate fi exercitat decât în formele și în cazurile prevăzute de Constituție sau de lege. Orice control administrativ asupra activității autorităților administrației publice locale trebuie să privească, în mod normal, doar asigurarea respectării legalității și a principiilor constituționale.

Controlul administrativ poate totuși să includă un control de oportunitate, exercitat de către autoritățile ierarhic superioare, în ceea ce privește sarcinile a căror executare este delegată administrației publice locale. Controlul administrativ asupra activității autorităților administrației publice locale trebuie exercitat cu respectarea unei proporționalități între amploarea intervenției autorității de control și importanța intereselor pe care aceasta înțelege să le protejeze" [1, p. 64].

Însărcinarea esențială a reprezentantului guvernului în teritoriu, în statele democratice, este indiscutabilă:aceea de a asigura reprezentativitatea executivului central prin care se realizează autoritatea acestuia în teritoriu, iar componenta principală a rolului reprezentativ constă în verificarea legalității actelor administrative locale. Este o competență teritorială deplină acordată reprezentantului guvernului în teritoriu fără a comporta limitări sau imixtiuni de la autoritatea ierarhică superioară.

În cadrul unei analize comparative extinse la nivelul Uniunii Europene, este esențial de subliniat faptul că nu există un concept explicit și uniform reglementat al tutelei administrative exercitate de RGT. Cu toate acestea, există o instituție a Uniunii Europene ale cărei funcții sunt similare parțial cu cele ale autorităților de tutelă administrativă națională: Comisia Europeană.Comisia Europeană, fiind organul executiv al Uniunii Europene, deține roluri fundamentale care pot fi interpretate ca exercitând o formă de supraveghere administrativă la nivel supranațional. Aceste roluri includ:

- Implementarea Politicii: Punerea în aplicare a deciziilor politice la nivelul UE.
- Supravegherea Legalității: Monitorizarea aplicării corecte a legislației Uniunii Europene de către statele membre.
- Reprezentarea Externă: Susținerea intereselor Uniunii pe plan internațional.

Prin aceste funcții, Comisia acționează într-o manieră analogă unui mecanism de supraveghere administrativă pentru statele membre, având un rol semnificativ în monitorizarea respectării regulilor și politicilor europene. Trebuie precizat, însă, că această analogie este funcțională, nu juridică — Comisia Europeană nu exercită tutelă administrativă în sensul tehnic al dreptului administrativ național.

Studiul reglementărilor și evoluțiilor RGT în țările europene, prin evidențierea experiențelor proprii ale acestor state, aduce beneficii reale atât pentru România, cât și pentru Republica Moldova. Aceste beneficii sunt deosebit de relevante în contextul procesului de reformare a administrației publice locale, permițând armonizarea propriilor legislații la standardele europene, fără a ignora practicile autohtone analizate.

Analiza comparativă a evoluției instituției RGT în țările europene confirmă predominanța modelului napoleonian francez (1800) ca sursă de inspirație fundamentală. Majoritatea statelor europene au preluat și adaptat acest model, diferențele constând în denumirea funcției, nivelul de numire, întinderea competențelor și gradul de autonomie al reprezentantului teritorial.

În Franța, Prefectul este singurul funcționar la nivel înalt ale cărui competențe au o bază constituțională (Art. 72, Constituția din 1958). Acest detaliu subliniază importanța pregătirii sale, și nu neapărat a proveniență politice. Deși una dintre obligațiile Prefectului francez este chiar

„neutralitatea politică absolută" [182, p. 66], presa franceză îl descrie adesea pe Prefect ca fiind „un agent politic al guvernului, un funcționar cu autoritate revocabilă" [206, p. 124], reliefând tensiunea permanentă dintre mandat și profesionalism.

Reforma administrativă franceză din 1982 constituie un moment de referință european, marcând trecerea de la un control a priori (care includea oportunitatea) la un control exclusiv a posteriori, limitat la legalitate. Acest model post-1982 a influențat decisiv evoluția controlului administrativ în majoritatea statelor membre ale UE, inclusiv în România și Republica Moldova.

În toate statele analizate, controlul de legalitate exercitat de RGT este, de regulă, un control a posteriori, realizat după emiterea sau adoptarea actelor administrative locale. Controlul a priori constituie o excepție, aplicabilă în situații limitate și reglementate expres.

Modelul bulgar, în care guvernatorul regional deținea prerogativa de a revoca direct actele ilegale ale primarilor de municipii, a constituit o excepție de la tiparul european până în anul 2007. În toate celelalte state analizate, anularea actelor ilegale este atributul exclusiv al instanțelor judecătorești, sesizate de reprezentantul guvernului.

Clasificarea portugheză a formelor tutelei administrative (integrativă, de supraveghere, sancționatorie, revocatorie, substitutivă) oferă un cadru analitic util pentru evaluarea comparativă a mecanismelor de control, deși nu toate formele sunt aplicabile autorităților locale.

Carta Europeană a Autonomiei Locale constituie cadrul normativ european de referință care delimitează exercitarea controlului administrativ al RGT, impunând principiile legalității, proporționalității și limitării controlului de oportunitate la competențele delegate. Acest cadru este comun ambelor state de referință ale cercetării.

Diferențele dintre statele analizate se manifestă pe trei dimensiuni principale: (a) entitatea care împuternicește RGT (Ministerul de Interne vs. Guvernul/Primul-ministru); (b) întinderea competenței (exclusiv legalitate vs. legalitate + oportunitate pentru competențe delegate); (c) instrumentele procesuale disponibile (revocare directă vs. sesizarea instanței). România și Republica Moldova se încadrează în categoria statelor unde RGT este reprezentant al Guvernului, controlul vizează predominant legalitatea, iar anularea actelor este atributul instanței judecătorești.

2.2. Originea și esența instituției reprezentantului guvernului în teritoriu în România și în Republica Moldova

Originea unei funcții tradiționale în sistemul administrativ, cu atât mai mult într-un spațiu teritorial extins, este un demers de cercetare complex, marcat de numeroase nuanțe politice și legislative. O constantă în analiza funcției de reprezentant al guvernului în teritoriu (RGT) este

însă rolul său de reprezentant teritorial al puterii executive centrale, definit prin sarcinile cu un puternic caracter decizional și unic la nivel local, indiferent de denumirea funcției în sine. Esența conceptului RGT este definită de rolul și atribuțiile sale de-a lungul evoluției istorice.

Deși în spațiul românesc, funcția de pârcălab (reprezentant al domniei în ținuturile medievale din Moldova și Muntenia) sugerează o corelație timpurie cu ideea de reprezentant al statului, prezenta cercetare își stabilește momentul de debut în analiza originii RGT pe baza reglementărilor normative scrise și accesibile din ambele state.

În România, punctul de referință cronologic îl constituie legile adoptate în timpul domniei lui Alexandru Ioan Cuza. În Republica Moldova, cadrul cronologic se concentrează pe anii de independență ai statului și pe legislația subsecventă. Acest demers vizează evidențierea legislației reformatoare care a dinamizat procesul de legiferare și a consolidat conceptul RGT în sistemul administrativ național al ambelor state.

Atât statul român, cât și Republica Moldova au înființat și reglementat funcția de RGT pentru a asigura o abordare științifică la nivelul autorităților publice locale.

În România, funcția de prefect a fost instituită în timpul domnitorului Alexandru Ioan Cuza, a cunoscut o întrerupere temporară în perioada comunistă și a revenit în forță în regimul democratic. Modelul urmat a fost cel francez, adaptat contextului național. Misiunea RGT, printre altele, este de a veghea la menținerea organizării și asigurarea bunei funcționări a administrației publice locale, în limitele impuse de legiuitor. Comparativ cu modelul francez, misiunea este similară, dar nu identică, existând diferențe majore în ceea ce privește competența teritorială (determinată de împărțirea administrativ-teritorială distinctă) și competențele materiale, Franța fiind considerată mai generoasă sub acest aspect.

Reglementarea funcției de prefect în sistemul administrativ românesc debutează cu o serie de acte normative fundamentale din 1864:

- Legea nr. 394 din 31 martie 1864 (pentru comunele urbane și rurale): Această lege menționează rolul prefectului în supravegherea deciziilor consiliilor comunale. Articolul 64 prevedea că, dacă un Consiliu lua o hotărâre care „vateme interessulu generalu", capul comunei avea obligația de a închide ședința și de a-l înștiința pe Subprefect, care raporta ulterior Prefectului [9, p. 3].
- Legea nr. 396 din 31 martie 1864 (pentru înființarea consiliilor județene): Conform articolului 3, Prefectul județului era desemnat „Comissaru alu guvernului pe lange Consiliu" [10, p. 5].

- Legea din 02 iulie 1864 (cu privire la alegeri): Prefectului îi erau atribuite sarcini clare în procesul electoral, inclusiv soluționarea reclamațiilor și încheierea listelor definitive [11, p. 2].

Primii prefecți au fost numiți prin decret al domnitorului Cuza în 1864. Sub Carol I (1892), Legea nr. 3319 din 01 noiembrie 1892 stabilea că prefecții erau numiți prin decret regal la recomandarea ministrului de interne. Prin această lege, se recunoștea dreptul prefectului de a folosi forța publică în cazuri de „rebeliune, sedițiune, atrupamente tumultoase" sau alte evenimente care amenințau ordinea și siguranța publică [12, p. 3]. Legea nr. 167 din 1929 prevedea că prefectul avea să mențină legătura cu fiecare minister prin intermediul directoratului ministerial și al serviciilor ministeriale locale [13, p. 3]. Legea nr. 569 din 1936 (art. 83) stipula că prefectul de județ era numit și revocat prin decret regal, la propunerea Ministerului de Interne, și se afla sub ordinele directe ale acestuia. În cazul vacanței postului, Ministerul de Interne putea însărcina cu conducerea prefecturii subprefectul, un funcționar superior din minister sau un membru al consiliului județean [14, p. 14].

Prefectul a dobândit statutul de funcționar public în timpul domniei Regelui Carol al II-lea, acționând ca reprezentant al Guvernului și al Ministerului de Interne în teritoriu și fiind șeful ierarhic al tuturor funcționarilor exteriori ai Ministerului de Interne din județ.

Un punct de inflexiune dramatic în evoluția instituțională a conceptului de reprezentant al guvernului în teritoriu (RGT) l-a constituit instaurarea unui sistem de guvernare autoritar, începând cu decembrie 1944. Această perioadă a marcat trecerea către un sistem administrativ centralizat, caracterizat prin înlocuirea forțată a reprezentanților autorității de stat.

Instituția tradițională a prefectului a fost suprimată și înlocuită cu comitetele populare județene, funcțiile prefecților fiind preluate de prim-secretarii partidului unic pentru o perioadă de peste jumătate de secol. Restructurarea administrației publice locale pe criterii exclusiv politice a condus la o stagnare semnificativă în evoluția funcției de prefect. Desființarea brutală a acestei instituții, care funcționase decenii la rând în cadrul administrației românești, a generat transformări profunde la nivelul comunităților locale. Imparțialitatea și obiectivitatea specifice funcției au fost substituite de ideologiile și practicile Partidului Comunist Român, impunând o subordonare totală față de centru.

Rolul prefectului este restabilit după revoluția din decembrie 1989, mai exact după alegerile din 20 mai 1990 [92, p. 38]. Revenirea la democrație a adus cu sine reintroducerea terminologiei și funcției de prefect în legislația națională. Legea nr. 5 din 19 iulie 1990 (privind administrarea județelor...), a reintrodus noțiunea de prefectură la nivel județean, stabilind o structură de conducere compusă din 1 prefect, 2 subprefecți, 1 secretar și 7 membri [15, p. 14].

Legea nr. 69 din 26 noiembrie 1991 (privind administrația publică locală), a consacrat rolul prefectului ca reprezentant al guvernului pe plan local, numit în fiecare județ și în municipiul București. Acesta avea atribuția de a conduce serviciile publice descentralizate ale ministerelor și organelor centrale organizate teritorial [16, p. 14].

Momentul definitoriu în reglementarea legală a prefectului îl reprezintă Constituția României din 1991. Articolul 123 este dedicat integral acestei funcții, stabilind următoarele coordonate fundamentale [2, p. 7]:

- Guvernul numește un prefect în fiecare județ și în municipiul București.
- Prefectul este reprezentantul guvernului pe plan local și conduce serviciile publice deconcentrate.
- Între prefecți și autoritățile locale (consilii locale, primari, consilii județene) nu există raporturi de subordonare, garantând astfel autonomia locală.
- Prefectul are dreptul de a ataca în instanța de contencios administrativ actele autorităților locale considerate ilegale. O prevedere esențială este aceea că actul atacat este suspendat de drept.

Evoluția ulterioară a cadrului legislativ a continuat să definească și să întărească rolul RGT. Astfel, Legea nr. 69/1991, a stabilit principiile fundamentale ale administrației publice locale post-revoluționare (autonomie locală, descentralizare, eligibilitate, consultarea cetățenilor), principii care dăinuie și astăzi. Legea nr. 215/2001 a reprezentat un moment determinant, stabilind sarcini și atribuții concrete pentru prefect în administrația publică [20, p. 14], iar Legea nr. 340/2004 a fost prima lege dedicată exclusiv prefectului și instituției prefectului, reglementând unitar regulile de organizare și funcționare. Prefectul era numit la propunerea Ministerului Administrației și Internelor [23, p. 1]. Normele de aplicare (HG nr. 460/2006) subliniau rolul său de a asigura legătura operativă între miniștri și conducătorii serviciilor publice deconcentrate [39, p. 1].

Evoluția societății și complexitatea activităților administrative au impus necesitatea unui sistem de control administrativ unic în sarcina RGT, esențial pentru progresul colectivităților locale.În prezent, baza legală a administrației publice din România este Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul Administrativ. Prefectului îi este dedicată Partea a IV-a a Codului [4, p. 101]. Atribuțiile principale reglementate de Cod includ:

- Art. 252 stabilește categoriile de atribuții, evidențiind „atribuții privind verificarea legalității actelor administrative ale autorităților administrației publice locale și atacarea actelor administrative ale acestor autorități pe care le consideră ilegale" [4, p. 102].

- Art. 255 detaliază atribuția de verificare a legalității actelor emise de consiliul județean, consiliul local și primar. Prefectul poate ataca aceste acte la instanța competentă, conform legii contenciosului administrativ [4, p. 103].

Merită subliniat că, în România, verificarea legalității actelor administrative locale (cu excepția actelor președintelui consiliului județean) este un atribut exclusiv al Prefectului județului. Legiuitorul a plasat această competență strict în persoana RGT, și nu difuzată către structurile de specialitate ale instituției prefectului.

Afirmația privind exclusivitatea atributului Prefectului în verificarea legalității actelor este susținută legislativ de prevederile Hotărârii de Guvern nr. 906/2020 (pentru punerea în aplicare a Codului administrativ). Articolul 6 alin. (1) pct. III delimitează clar atribuțiile structurilor de specialitate ale instituției prefectului în acest proces [43, p. 11].

Aceste structuri au rolul de a ține evidența actelor administrative transmise de APL și asigură păstrarea acestora până la stingerea termenelor legale pentru contencios administrativ. Ele examinează actele sub aspectul legalității în termenele prevăzute și comunică rezultatul verificării autorităților locale, verifică legalitatea contractelor asimilate actelor administrative, în urma sesizărilor persoanelor vătămate.

Structurile propun prefectului sesizarea autorităților emitente (pentru reanalizare/revocare) sau a instanței de contencios administrativ, cu motivarea corespunzătoare. De asemenea, întocmesc documentația, formulează acțiunile în instanță și susțin cauza, reprezentând prefectul și instituția în fața instanțelor de orice grad, efectuează verificări privind dizolvarea consiliilor, suspendarea sau încetarea mandatelor aleșilor locali și propun măsurile legale, avizează ordinele emise de prefect din punctul de vedere al legalității.

Este esențial de subliniat că structura de specialitate doar examinează și propune, în timp ce asumarea întregului proces de verificare a legalității și decizia finală cad în sarcina exclusivă a Prefectului. Aceasta reprezintă esența activității sale. Conceptul de esențialism aplicat RGT vizează atributele necesare identității și funcționării sale stabile. Trecând de bariera exterioară a funcției, analiza profunzimii activităților specifice relevă o componentă centrală: reprezentarea guvernului central la nivel local.

În virtutea funcției de reprezentare, RGT acționează ca o legătură vitală între Guvern și autoritățile publice locale, asigurând comunicarea și cooperarea eficientă. RGT promovează interesele Guvernului în sfera sa de competență teritorială pentru a garanta implementarea coerentă și eficientă a politicilor și programelor guvernamentale.

Această reprezentare este limitată la atribuțiile expres indicate de legiuitor. Necesită sprijinul factorului politic pentru corelarea politicilor centrale cu implementarea locală. Impune

un echilibru între misiunea administrativă și cea politică, fiind adesea decisivă în situații critice. Rezultatele activității de reprezentare se validează prin bunăstarea cetățenilor, confirmând astfel mandatul de încredere primit la numire.

Obiectivul fundamental al reprezentării executivului central la nivel local este unitatea administrativă a statului. Prin RGT se garantează:

- Implementarea politicilor publice centrale.
- Furnizarea omogenă a serviciilor publice pe întreg teritoriul.
- Exercitarea uniformă a tutelei administrative (aspectul cel mai important).

În contextul legislativ românesc, sintagma utilizată oficial (Constituție, Cod Administrativ) este „reprezentantul guvernului pe plan local". Cu toate acestea, majoritatea doctrinei, la care aderă și prezenta cercetare, utilizează calificativul de „reprezentant al guvernului în teritoriu" (RGT).

Această alegere terminologică se bazează pe considerente reale și tehnice argumentate în doctrina românească și pe dorința de a integra conceptul în știința administrației, dincolo de stricta reglementare juridică. Nu există o deosebire esențială de conținut între cele două noțiuni; prin urmare, în textul tezei, utilizarea construcției „RGT" va fi echivalentă semantic cu „reprezentant al guvernului pe plan local".

Analiza întreprinsă în prezenta cercetare sugerează oportunitatea unei eventuale revizuiri a legii fundamentale, în sensul redefinirii rolului Prefectului ca reprezentant al guvernului în teritoriu (RGT), și nu „la nivel local", astfel cum este formulat în prezent. Această modificare conceptuală se impune pentru a evita confuzia și calificarea eronată a Prefectului drept autoritate publică locală. Argumentul central rezidă în faptul că Prefectului îi lipsește cu desăvârșire calitatea de a se integra în conceptul de autonomie locală, nefiind enumerat printre autoritățile administrației publice locale prevăzute la articolele 121 și 122 din Constituția României. Statutul său este distinct, de emanație centrală, și nu locală.

Revenind la doctrina românească, care favorizează calificarea Prefectului drept RGT, cercetătorul C. Alexandru sublinia că „reprezentarea în teritoriu a administrației centrale este o realitate în zilele noastre și o certitudine istorică" [173 p. 4]. Această reprezentare a fost benefică de-a lungul istoriei, delegarea de autoritate către persoane atent selecționate contribuind la întărirea autorității centrale.

În epoca postmodernă a statelor democratice, reprezentanții autorității centrale sunt ghidați în decizii de către puterea executivă centrală, în spiritul legii și al eticii funcției. Indiferent de epoca istorică, „prefectul a fost vocea puterii în teritoriu" [173, p. 4].

Același autor evidențiază eforturile României de adaptare a legislației la transformările politicii internaționale și la integrarea euro-atlantică. Tranziția de la o administrație centralizată la o descentralizare treptată a reprezentat o provocare majoră atât pentru administrație, cât și pentru prefecți [173, p. 4].

Instituțiile centrale ale statului român, precum Institutul Național de Administrație [95, p. 34] sau Agenția Națională a Funcționarilor Publici, adoptă aceeași calificare a Prefectului ca fiind RGT. Se subliniază că, în contextul guvernării — apanaj al statului și al Guvernului — „este implicarea reprezentantului puterii executive în teritoriu, prefectul" [194, p. 11].Această viziune este împărtășită și la nivel european, Comisia Europeană utilizând pentru prefect sintagma de reprezentant al guvernului în teritoriu.

Aderând la această direcție doctrinară și instituțională, prezenta cercetare utilizează noțiunea de reprezentant al guvernului în teritoriu ca fiind atotcuprinzătoare, înglobând în sintagma „teritoriu" atât județele, cât și Municipiul București. Această abordare, deși nuanțează textul constituțional, reflectă mai fidel realitatea funcțională: Prefectul este un organ al statului, un reprezentant al puterii executive centrale la nivelul unităților administrativ-teritoriale, situându-se astfel la un nivel intermediar între centru și local.

Afirmarea sintagmei de „reprezentant în teritoriu" în detrimentul celei de „reprezentant la nivel local" nu este un demers lipsit de fundament. Dimpotrivă, legislația recentă oferă un suport solid. În special Legea nr. 153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice promovează concepte precum „funcții teritoriale" (inclusiv funcțiile publice teritoriale din cadrul instituției prefectului) și „unități teritoriale", referindu-se preponderent la serviciile deconcentrate [28, p. 43]. Coroborat cu prevederi din Codul Administrativ, se poate afirma că, în acest caz, practica legislativă tinde să urmeze știința administrației, validând terminologia teritorială.

O altă dimensiune a reprezentării, cu caracter subsidiar și bazată pe delegare, este reprezentarea oferită de RGT în fața instanțelor judecătorești, atunci când serviciile publice deconcentrate din subordine nu pot fi mandatate. Aceasta este o formă de reprezentare procedurală, prin care RGT asigură apărarea intereselor ministerelor.

Atribuțiile fundamentale ale RGT includ:

- Coordonarea, controlul și supravegherea activităților autorităților administrației publice locale.
- Asigurarea aplicării legii și respectarea drepturilor și libertăților cetățenilor.
- Implementarea politicilor guvernamentale la nivel local.

O analiză completă a atribuțiilor Prefectului impune evidențierea sarcinilor conferite prin alte acte normative speciale, care reglementează domenii diverse de activitate. Aceste atribuții

multiple pot reprezenta o intenție a executivului central de creștere a vizibilității RGT, concepută de legiuitor pentru a asigura mecanismele specifice realizării conceptului de bună guvernare [109, p. 63].

O primă atribuție distinctivă a reprezentantului guvernului în teritoriu (RGT) o constituie constatarea încetării de drept și vacantarea mandatelor de președinte al consiliului județean, de primar, de consilier local sau județean, în cazurile expres și limitativ prevăzute de lege. Legislația conferă Prefectului exclusiv un rol de „a constata" încetarea mandatului [108, p. 14], îndeplinind astfel o formalitate necesară pentru asigurarea funcționării imparțiale a administrației publice locale. Prin această acțiune, nu este creat un raport de subordonare între Prefect și aleșii locali (președintele consiliului județean, primar sau consilier) [108, p. 14].

Scopul acestei reglementări este de a proteja interesele generale ale comunităților prin eliminarea oricăror situații privilegiate. Constatarea încetării mandatului de către Prefect previne ca această decizie să fie luată de către forul deliberativ local (consiliu), unde liderii locali (primar sau președinte de consiliu județean) ar putea deține majorități favorabile.

Complexitatea cadrului legislativ național din diverse ramuri de activitate conduce la o diversificare a rolului Prefectului și la conturarea unui profil multifuncțional, extins profesional.

Prefectul intervine în cazul încălcării criteriilor de repartizare a locuințelor pentru tineri (vânzare-cumpărare, închiriere). În aceste situații, depistarea cazurilor și sesizarea instanțelor judecătorești pentru constatarea nulității actelor și restabilirea situației anterioare revin în sarcina Prefecților [18, p. 21]. Pentru a reduce riscul edificării/desființării construcțiilor neconforme, legea specială [17, p. 7] atribuie Prefectului rolul de a ataca în contencios administrativ autorizațiile de construire sau de desființare emise nelegal (în urma controlului Inspectoratului de Stat în Construcții). Această calitate de titular al acțiunii în anulare completează mecanismele de garantare a legalității în acest domeniu de interes general.

Un rol deosebit de important este cel al Prefectului în gestionarea situațiilor de urgență. Legiuitorul i-a conferit calitatea de președinte al Comitetului Județean pentru Situații de Urgență (CJSU). În această calitate, Prefectul dispune măsurile necesare pentru prevenirea și gestionarea crizelor, veghează la desfășurarea corespunzătoare a intervențiilor, utilizează fondurile alocate de la bugetul de stat și baza logistică de intervenție [4, p. 123]. Împărtășim și noi opinia autoarei Niță A. care citând-o pe Dana Apostol-Tofan, susține că „potrivit dispozițiilor constituționale, prefectul, organ de conducere unipersonală, reprezintă o autoritate a administrației statale în teritoriu ce dispune de un aparat propriu de specialitate, care nu poate constitui o instituție publică, în sensul în care această sintagmă se regăsește consacrată în legislația în vigoare” [199, p. 4].

Prefectul deține rolul de răspundere și control privind întocmirea și actualizarea registrului agricol (document oficial esențial pentru evidența terenurilor și a resurselor locale) [46, p. 3]. Acesta urmărește realitatea datelor înscrise și, în virtutea acestui rol, poate constata contravențiile și aplica sancțiuni personalului responsabil cu gestionarea registrului. Rațiunea acestui control rezidă în caracterul oficial al registrului agricol, un act esențial generat de administrațiile locale.

Prefectul deține calitatea de „președinte" [38, p. 6] al Comisiei Județene pentru stabilirea dreptului de proprietate privată asupra terenurilor. Această funcție impune asumarea hotărârilor emise de entitate și o contribuție complexă la procesul de reparație și reconstituire a dreptului de proprietate privată asupra terenurilor, un demers amplu început după 1989.

Cu caracter de excepție, există o activitate la nivelul instituției prefectului în care Prefectul județului nu este implicat direct prin semnarea documentelor: eliberarea apostilei.În acest caz, Prefecții dispun doar asigurarea colaborării între birourile apostilă din județe diferite (atunci când actul a fost emis în alt județ). Prefectul desemnează, prin ordin, un subprefect care să semneze apostila.

Cel mai important și determinant rol al reprezentantului guvernului în teritoriu (RGT) în România, în apărarea statului de drept, este calitatea sa de titular al exercitării tutelei administrative asupra actelor administrațiilor publice locale din întregul județ. Calitatea actului administrativ local, atestată sub aspectul legalității de către RGT, influențează direct calitatea administrației publice în ansamblul său și a guvernanței naționale. „Controlul de legalitate exercitat de prefect asupra actelor autorităților administrației publice locale a reprezentat, de la bun început, una din activitățile importante exercitate de prefect ca reprezentant al guvernului" [136, p. 9]. Actele supuse verificării legalității sunt acte juridice emise în regim de putere publică, fie pentru organizarea, fie pentru executarea concretă a legii, având ca efect crearea, modificarea sau stingerea de raporturi juridice în diverse domenii.

Adoptarea Constituției Republicii Moldova la 29 iulie 1994 a pus bazele unui nou sistem administrativ local. Cu toate acestea, evoluția RGT în Republica Moldova a fost marcată de un caracter incoerent. Doctrina a amendat această evoluție, afirmând că „legile adoptate ulterior nu numai că nu au dezvoltat principiile constituționale, dar putem afirma cu certitudine, chiar au deviat de la ele, fiind menținute practicile sovietice privind tutela excesivă a statului asupra autorităților publice locale și vechea delimitare teritorial-administrativă" [146, p. 15].

Legea privind administrația publică nr. 310-XIII din 1994 reflecta această incoerență. Articolul 7 prevedea că președinții comitetelor executive raionale și primarii municipiilor erau aleși de consiliul respectiv, la propunerea Guvernului, și confirmați de Președintele Republicii

[29, p. 3]. Mai mult, conform articolului 45, conducătorii autorităților administrației publice locale erau considerați „persoane oficiale ale autorității executive supreme în teritoriu" [29, p. 15].

Aceasta însemna că ei exercitau și funcții de tutelă administrativă ca reprezentanți ai puterii executive, o practică criticată. Profesorul S. Cornea menționa că „nu s-a înțeles, sau nu s-a vrut să se înțeleagă că tutela administrativă a statului trebuie exercitată nu de autoritățile alese locale ci de reprezentanți numiți de Guvern" [121, p. 259].

La sfârșitul anului 1998, Republica Moldova a adoptat un nou set de legi, desființând vechile raioane și înființând județele (Legea nr. 191/1998) [6], un demers bazat pe argumente de ajustare a procedurilor la rigorile integrării europene. Noua Lege privind administrația publică locală nr. 186-XIV din 1998 a corelat reglementările cu principiile constituționale și a legiferat funcția de Prefect ca RGT, atribuindu-i funcții specifice:

- Conducerea serviciilor publice deconcentrate ale ministerelor și ale altor autorități centrale [30, p. 7].
- Supravegherea respectării legislației, decretelor prezidențiale și hotărârilor guvernamentale la nivel local [30, p. 7].

Conducerea serviciilor publice deconcentrate asigura principii precum autonomia locală și descentralizarea, iar supravegherea legalității constituia atribuția de tutelă administrativă a statului, realizată prin intermediul Prefectului. Este de menționat că, anterior anului 1998, organele procuraturii aveau atribuția de supraveghere a executării legilor, inclusiv la nivel local.

După alegerile parlamentare din 2001, statutul și rolul RGT au suferit modificări semnificative. Revenirea la vechea structură administrativ-teritorială în 2003 a reanimat raioanele ca autorități de nivelul II, ceea ce a dus la renunțarea la denumirea de prefect pentru RGT.

Odată cu desființarea funcției de prefect, au dispărut și atribuțiile de conducere a serviciilor deconcentrate și de verificare a legalității actelor autorităților publice locale. Funcția de control a legalității a devenit temporar vacantă. O propunere legislativă urmărea ca această funcție să fie exercitată de procuror împreună cu președintele comitetului executiv raional. Totuși, modificările aduse Constituției în anul 2000 (Legea nr. 1115/2000) au lipsit Procuratura de funcția de supraveghere a legalității actelor administrative locale, făcând o astfel de reglementare neconstituțională [7].

O altă soluție a fost acordarea unei duble calități președintelui comitetului executiv raional, care devenea atât reprezentant al guvernului, cât și organ executiv al consiliului raional.

Legea privind administrația publică locală nr. 123-XV din 2003 a stabilit organul abilitat cu exercitarea controlului administrativ: Cancelaria de Stat. Conform articolului 70 alin. (1), „Cancelaria de Stat este responsabilă de organizarea controlului administrativ al legalității activității autorităților administrației publice locale, exercitat de structurile proprii sau prin intermediul oficiilor teritoriale din subordine" [31]. Doctrina, prin autori precum Creangă I. și Tatarov S., subliniază că Guvernul este cel care deține dreptul de control administrativ asupra tuturor structurilor executive, în virtutea poziției sale de conducător al administrației publice [123, p. 27].

Procedura și atribuțiile Oficiilor teritoriale ale Cancelariei de Stat au fost detaliate prin HG nr. 992/2003 [36]. Este de remarcat că, spre deosebire de competențele largi atribuite anterior Prefectului, Cancelaria de Stat a fost învestită cu o singură funcție specifică: exercitarea controlului administrativ al legalității activității autorităților administrației publice locale[121, p.261].

În urma modificărilor din Republica Moldova, Oficiile teritoriale ale Guvernului (redenumite astfel din februarie 2005) au fost reorganizate în septembrie 2006, prin Hotărârea Guvernului nr. 1059/2006, în Direcții teritoriale de control administrativ ale Ministerului Administrației Publice Locale [37]. Aceste Direcții au preluat integral funcțiile (inclusiv cele procedurale) ale fostelor Oficii [121, p. 261], având ca principală atribuție controlul de legalitate asupra actelor emise sau adoptate de autoritățile administrației publice locale de ambele niveluri. Este de menționat că Oficiile teritoriale ale Aparatului Guvernului nu fuseseră instituite conform noii structuri administrativ-teritoriale pe raioane, ci potrivit fostei structuri județene, deservind mai multe raioane [121, p. 262].

După alegerile parlamentare din 2009, Ministerul Administrației Publice Locale a fost desființat. Aparatul Guvernului a fost reorganizat în Cancelaria de Stat (prin Legea nr. 21-XVIII/2009). Scopul acestor modificări a fost perfecționarea cadrului instituțional pentru coordonarea activității executive și sprijinirea integrării europene.

Noua structură a Cancelariei de Stat a evidențiat un accentuat caracter al procesului de descentralizare, atribuindu-i-se roluri decisive:

- Asigură coordonarea politicilor în domeniul descentralizării și exercită coordonarea generală, prin oficiile sale teritoriale, asupra activității serviciilor publice desconcentrate [44, p. 2].
- Asigură exercitarea de către Guvern a prerogativelor sale în relațiile cu autoritățile administrației publice locale, inclusiv organizarea controlului administrativ al activității acestora, exercitat direct sau prin oficiile sale teritoriale [44, p. 2].

Această structură urmărește asigurarea unei bune guvernări. Prin prisma controlului administrativ direct exercitat de Cancelaria de Stat (sau oficiile sale), se urmărește asigurarea disciplinei juridice la nivel local și emiterea de acte administrative calitative. Această modalitate de control direct de către Cancelaria de Stat conturează specificități deosebite ale Republicii Moldova, neexistând o compatibilizare a competențelor teritoriale ale RGT cu cele din România.

Regulamentul Cancelariei de Stat (HG nr. 657/2009) definește Cancelaria ca autoritatea publică ce asigură organizarea activității Guvernului, suportul metodologic pentru elaborarea politicilor publice și monitorizarea programului de guvernare, inclusiv exercitarea prerogativelor Guvernului în relațiile cu APL [44, p. 15].

În relațiile cu APL, atribuțiile Cancelariei de Stat includ:

- Coordonarea politicilor de descentralizare și a serviciilor publice desconcentrate [121, p. 262].
- Exercitarea controlului administrativ al activității autorităților respective, direct sau prin oficiile teritoriale [121, p. 263].

În prezent, activitatea RGT și a Oficiilor teritoriale ale Cancelariei de Stat este reglementată de un pachet eterogen de acte normative (Legea nr. 136/2017 privind Guvernul, Legea nr. 436/2006 privind administrația publică locală, Legea nr. 435/2006 privind descentralizarea, și HG nr. 845/2009). [35, 32, 24, 45]. Acest tablou legislativ complex nu contribuie la elucidarea și consolidarea poziției RGT în sistemul administrativ, lipsind un act normativ de bază unificat. Existența reglementărilor în acte normative distincte, care abordează același subiect, generează un fenomen de dublaj normativ ce necesită a fi înlăturat.

HG nr. 845/2009 a reconfirmat lista oficiilor teritoriale, structura și statele de personal, stabilind efectivul-limită la 98 de unități [45, p. 17]. Oficiile teritoriale funcționează ca subdiviziuni desconcentrate ale Cancelariei de Stat, fără statut de persoană juridică, și îndeplinesc prerogativele acordate de legile descentralizării și administrației publice locale [121, p. 263].

Spre deosebire de România, unde rolul de RGT este atribuit Prefectului (reprezentant al guvernului pe plan local), în Republica Moldova, legiuitorul a atribuit calitatea de RGT Șefului Oficiului Teritorial al Cancelariei de Stat. Această reglementare moldovenească este considerată mai directă și concisă, adaptându-se transformărilor legislative internaționale.

Consacrarea rolului de RGT, indiferent de modificările administrativ-teritoriale (cum ar fi revenirea la raioane sau o posibilă reorganizare viitoare în România), contribuie la stabilitatea funcției în sistemul administrativ național.

În dimensiunea controlului administrativ, Șeful Oficiului Teritorial are sarcina de a organiza și exercita controlul obligatoriu asupra legalității actelor adoptate de APL de ambele niveluri. Controlul vizează în mod specific [45, p. 11]:

- Deciziile consiliilor locale (nivelul I și II), inclusiv acte normative din UTA Găgăuzia.
- Actele normative emise de primar, președintele raionului, Guvernator, etc.
- Actele privind organizarea licitațiilor și atribuirea terenurilor.
- Actele de angajare/eliberare a personalului.
- Dispozițiile cu cheltuieli/angajamente financiare care depășesc praguri specificate (30.000 lei pentru nivelul I și 300.000 lei pentru nivelul II).
- Actele emise în exercitarea atribuțiilor delegate de stat.
- Orice act administrativ solicitat de diverse părți interesate.

Spre deosebire de cadrul normativ din România, legislația Republicii Moldova adoptă o viziune distinctă asupra reglementării verificării legalității actelor administrative locale. Conform autorului Diaconu M., „controlul legalității, realizat de către Guvern, direct sau prin intermediul Cancelariei de Stat și a structurilor acesteia în teritoriu, vizează în exclusivitate legalitatea actelor administrației publice locale emise în domeniile asupra cărora aceasta își exercită competențele sale depline și exclusive" [125, p. 365]. Această orientare este confirmată și de Legea privind administrația publică locală, care desemnează Cancelaria de Stat ca entitate responsabilă pentru organizarea controlului administrativ, exercitat nemijlocit sau prin intermediul oficiilor sale teritoriale, care sunt conduse de reprezentanții guvernului în teritoriu [32, p. 8].

Deși Șeful Oficiului Teritorial deține calitatea de reprezentant al guvernului în teritoriu (RGT) și, implicit, responsabilitatea organizării și exercitării controlului legalității, realizarea efectivă a controlului obligatoriu este atribuită Oficiului Teritorial al Cancelariei de Stat, conform reglementărilor naționale.

În contextul analizei tutelei administrative, se observă o diversitate în reglementare între cele două state cu privire la titularul care poate sesiza instanța de contencios administrativ atunci când RGT constată ilegalitatea unui act local.

În Republica Moldova, Oficiul Teritorial este abilitat să acționeze în instanță în două moduri distincte [45, p. 7]:

a) Dacă autoritatea emitentă nu modifică sau nu abrogă actul ilegal în termen de 30 de zile de la notificare sau dacă nu a reexaminat actul contestat, Oficiul Teritorial sesizează instanța în termen de 30 de zile de la notificarea refuzului (sau 60 de zile de la notificarea cererii de modificare, în lipsa oricărei atitudini a APL).

b) Dacă Oficiul consideră că actul poate avea consecințe grave sau pentru prevenirea unei pagube iminente, poate sesiza direct instanța, notificând simultan autoritatea locală emitentă [45, p. 7].

Legiuitorul moldovean a stabilit un set detaliat de abilități și un cadru temporal riguros pentru exercitarea controlului de legalitate de către Oficiile Teritoriale, asigurând o mai mare disciplină în desfășurarea activității [45, p. 7]:

- Obligația de a notifica autoritatea locală în cazul ilegalității, solicitând modificarea/abrogarea, cu invocarea de motive legal întemeiate (lit. a).
- Posibilitatea de a solicita instanței suspendarea actului contestat sau dispunerea altor măsuri provizorii (lit. d).
- Dreptul de a solicita APL furnizarea de copii și informații (în termen de 10 zile) și de a audia factori de decizie pentru a asigura obiectivitatea controlului (lit. e).
- Obligația de a sesiza imediat organele de drept competente, în cazul în care controlul denotă încălcări care atrag răspunderea penală (lit. f).
- Verificarea lunară (până la data de 10 a fiecărei luni) a listei actelor adoptate în luna precedentă și inițierea controlului legalității oricărui act nesupus controlului obligatoriu (lit. g).

Spre deosebire de România, unde atribuțiile specifice de verificare a legalității sunt stabilite prin proceduri interne la nivelul fiecărei prefecturi, nefiind reglementate unitar la nivel național, modelul Republicii Moldova, care impune termene clare și un cadru structurat, este considerat demn de urmat pentru eficientizarea controlului de legalitate. Oficiul Teritorial își desfășoară activitatea în orașul/municipiul stabilit prin Hotărâre de Guvern. Conducerea generală revine Șefului Oficiului, care este reprezentantul guvernului în teritoriu. Atribuțiile acestuia pot fi preluate, în lipsă, de unul dintre șefii adjuncți, care este responsabil nemijlocit de coordonarea serviciilor publice desconcentrate.

În sinteză, rolul reprezentantului guvernului în teritoriu este *determinant* în administrația publică națională, fiind o funcție specializată esențială pentru exercitarea controlului de legalitate asupra actelor emise/adoptate de autoritățile publice locale. Vom mai menționa că:

- originea instituției RGT în România se înscrie pe traiectoria legislativă inaugurată în 1864, în timpul domniei lui Alexandru Ioan Cuza, și confirmă preluarea modelului francez, adaptat contextului național. Funcția a parcurs un traseu sinuos: instituire (1864), consolidare (1892-1936), suprimare în perioada comunistă (1944-1989), restaurare democratică (1990-1991) și reglementare constituțională (articolul 123, Constituția din 1991);

- evoluția RGT în Republica Moldova a fost marcată de un caracter incoerent, oscilând între menținerea practicilor sovietice și reformele pro-europene. Funcția de Prefect, legiferată prin Legea nr. 186-XIV/1998, a fost desființată în 2003 odată cu revenirea la structura administrativă pe raioane, atribuțiile de control al legalității fiind transferate Cancelariei de Stat prin intermediul Oficiilor Teritoriale.

- esența funcției RGT, indiferent de denumirea sa (Prefect în România, Șef al Oficiului Teritorial în Republica Moldova), constă în reprezentarea executivului central la nivel teritorial și în exercitarea controlului de legalitate asupra actelor administrative locale. Această constantă funcțională traversează toate etapele evolutive ale instituției în ambele state.

- propunerea de revizuire constituțională privind redenumirea funcției din „reprezentant al guvernului pe plan local" în „reprezentant al guvernului în teritoriu" este argumentată de statutul distinct al Prefectului, care nu se integrează în conceptul de autonomie locală și nu este enumerat printre autoritățile APL prevăzute la articolele 121 și 122 din Constituția României.

- cadrul legislativ al RGT în Republica Moldova se caracterizează printr-un fenomen de fragmentare normativă (Legea nr. 136/2017, Legea nr. 436/2006, Legea nr. 435/2006, HG nr. 845/2009), care nu contribuie la consolidarea poziției instituției și care necesită unificare într-un act normativ de bază dedicat.

- atribuțiile RGT depășesc sfera controlului de legalitate, incluzând: constatarea încetării mandatelor aleșilor locali, gestionarea situațiilor de urgență, controlul registrului agricol, președinția comisiei de fond funciar și atacarea autorizațiilor de construire ilegale. Acest profil multifuncțional consolidează rolul RGT ca factor de stabilitate și legalitate la nivel teritorial ;

- diferența esențială între cele două modele constă în personalizarea controlului: în România, Prefectul este titularul exclusiv al verificării legalității (structurile de specialitate doar examinează și propun), în timp ce în Republica Moldova, realizarea efectivă a controlului obligatoriu este atribuită Oficiului Teritorial ca entitate, nu exclusiv Șefului Oficiului.

2.3. Organizarea și funcționarea instituției reprezentantului guvernului în teritoriu în România și în Republica Moldova

Realizarea obiectivelor Guvernului de către reprezentantul guvernului în teritoriu (RGT) depinde de o organizare riguroasă, care implică structuri, funcții și procese clare. În România, structura organizațională a prefecturilor este unitară (cu excepția Municipiului București), fiind reglementată prin Anexa 6 a Hotărârii de Guvern nr. 906/2020. Organigrama cadru este centrată pe Prefectul județului (conducerea generală), asistat de 2 subprefecți (3 în București). O inovație din 2021 este înființarea funcției de secretar general al instituției prefectului, rol esențial pentru

stabilitatea funcționării instituției și asigurarea continuității și legăturilor funcționale între compartimente.

Structurile funcționale ale prefecturii includ:

- Controlul de legalitate.
- Afaceri europene, operațiuni financiar-contabile proprii.
- Informare și relații cu publicul.
- Serviciul Public Comunitar de Pașapoarte.
- Serviciul Public Comunitar Regim Permise de Conducere și Înmatriculare a Vehiculelor.
- Oficiul prefectural.

Spre deosebire de Republica Moldova, legiuitorul român nu stabilește un număr efectiv de posturi la nivel național. Numărul maxim de posturi și structura acestora se stabilesc anual prin ordin al ministrului care coordonează instituția prefectului (Ministrul Afacerilor Interne). Personalul este format din funcționari publici (cu statut general sau special) și personal contractual.

Prefectul are sarcina de a propune formele structurilor de specialitate (direcție, serviciu, compartiment) și distribuirea funcțiilor necesare, pentru aprobare la Ministerul de resort.În România, Prefectul este titularul unui rol constituțional [2, p. 14] în exercitarea activității de tutelă administrativă, având misiunea de a supraveghea respectarea cadrului normativ național de către autoritățile administrației publice locale (deliberative și/sau executive).

Autorul român A. Iorgovan [133 p. 111] atribuie Prefectului calitatea de autoritate locală de tutelă administrativă, justificând acest lucru prin poziționarea sa în Secțiunea a II-a („Administrația publică locală") din Constituția României. Totuși, majoritatea doctrinei consideră că intenția textului constituțional a fost doar de întărire a rolului la nivel local, fără a-l eticheta drept autoritate, și cu atât mai puțin locală.

Opinia dominantă plasează Prefectul în sfera administrației publice centrale. Prefectul este „reprezentantul autorității executive centrale" [113, p. 14], fiind parte componentă a puterii executive și lipsindu-i calitatea de autoritate locală de sine stătătoare, deoarece administrația publică locală se realizează prin autoritățile autonome prevăzute la art. 121 și 122 din Constituție.

Funcția de Prefect a fost instituită pentru a asigura respectarea principiului legalității actelor administrative. Atribuția principală a Prefectului constă în verificarea legalității actelor APL și posibilitatea de a le ataca în fața instanței de contencios administrativ [4, p. 314]. Actele consiliilor locale/județene și dispozițiile primarului/președintelui CJ se comunică obligatoriu Prefectului de către secretarii generali ai unităților administrativ-teritoriale, în termen de 10 zile

lucrătoare de la adoptare/emitere. Verificarea legalității și, dacă este cazul, sesizarea instanței de contencios administrativ se fac într-un termen legal de cel mult 6 luni de la data comunicării actului.

Este important faptul că Prefectului nu îi este permis dreptul de a anula sau de a suspenda el însuși actul administrativ considerat ilegal. Această prerogativă revine exclusiv instanței de contencios administrativ. Acordarea Prefectului a prerogativeide suspendare sau anulare directă ar însemna a oferi Guvernului (prin reprezentantul său) puteri discreționare și ar putea fi interpretată ca o imixtiune în autonomia locală. În consecință, intervenția instanței stabilește limita legală până la care Prefectul poate exercita rolul său în îndeplinirea misiunii de tutelă administrativă. Calitatea unui act administrativ local reiese, în primul rând, din legalitatea acestuia (conformarea cu legislația superioară) și, secundar, din publicitatea sa. Totuși, noțiunea de calitate nu este sinonimă cu legalitatea. Un act poate fi legal, dar să nu corespundă scopului social pentru care a fost emis (lipsă de oportunitate), echivalând cu lipsa instrumentelor pentru atingerea scopului.

Din perspectiva științei administrației, actul administrativ local, ca expresie a calității constatate de RGT, trebuie să îndeplinească cel puțin două dimensiuni:

- Legalitatea (conformitatea cu normele superioare);
- Efectele sociale (atingerea scopului pentru care a fost emis).

Un act confirmat ca legal de RGT se bucură de prezumția legalității constatate administrativ de titularul tutelei. Mecanismul de asigurare a legalității actelor administrative locale este structurat ierarhic:

- Secretarul General al UAT, reprezintă un pilon principal, având obligația legală de a contrasemna pentru legalitate dispozițiile primarului/președintelui CJ și hotărârile consiliului [4, p. 211]. Pentru hotărâri, există și obligația de avizare a proiectelor, un proces care presupune „exprimarea unei păreri autorizate într-o chestiune oficială" [186].
- Prefectul (RGT) intervine când autoritatea locală refuză intrarea în legalitate, dând eficiență instituției tutelei administrative prin promovarea acțiunii la instanțele de contencios administrativ județene.
- Instanțele de Contencios Administrativ reprezintă etapa finală în asigurarea principiului legalității. Contenciosul administrativ este definit ca fiind „activitatea de soluționare... a conflictelor juridice în care cel puțin una din părți este un serviciu public administrativ, iar conflictul juridic s-a născut din adoptarea sau emiterea unui act administrativ de autoritate ilegal, ori din refuzul de a rezolva o cerere referitoare la un drept recunoscut de lege" [147, p. 130].

În acest context, Prefectul se conturează ca *titularul celui mai important subiect de drept public în exercitarea tutelei administrative* și ca *pilon de decizie* situat între autoritatea emitentă și instanța de contencios administrativ.

Complexitatea legislației naționale și europene, alături de rigiditatea controlului de tutelă administrativă exercitat de reprezentantul guvernului în teritoriu (RGT) și eventualele raporturi de insubordonare dintre Prefecți și autoritățile locale (primari/consilii), pot genera premisele unui conflict în planul legalității. Acest conflict este soluționat prin instrumentele puse la dispoziție de legislația națională, în cadrul activității de tutelă administrativă.

Conform definiției lui N. Sillamy, conflictul este o „luptă de tendințe, de interese; situație în care se găsește un individ supus unor forțe vectorial opuse și de puteri aproape egale" [155, p. 12]. Transpus în administrația publică, pe tărâmul legalității, conflictul reprezintă o situație care nu corespunde reglementărilor legale de nivel superior. Rolul RGT se conturează astfel ca fiind esențial nu doar în asigurarea legalității actelor administrative locale, ci și în soluționarea divergențelor și medierea contradicțiilor în susținerea legalității.

Există situații frecvente în care autoritățile locale refuză categoric să intre în legalitate sau să țină cont de îndrumările argumentate ale Prefectului, chiar și după comunicarea plângerii prealabile. Acest refuz conduce la o amânare a clarificării legalității pe cale judecătorească și, implicit, la suspendarea de drept a efectelor produse de actul administrativ contestat (un efect imediat al atacării actului în contencios de către Prefect).

Deși neconformitățile par a fi negative, ele pot avea, în final, un rol benefic. Un conflict de legalitate tranșat de instanța de contencios administrativ în favoarea Prefectului (care a susținut nelegalitatea actului) constituie un precedent puternic.

- Acest precedent generează încredere în activitatea de verificare a legalității a Prefecturii.
- Ulterior, în spețe similare, autoritățile locale tind să respecte întocmai constatările Prefectului confirmate de instanță.

Astfel, neconformitatea unei autorități are efecte benefice, deoarece „în funcție de importanța condiției de valabilitate nerespectate, sau altfel spus de gravitatea încălcării, sancțiunile sunt și ele diferite" [144, p. 210].

Instituția prefectului este adesea percepută ca fiind rigidă din exterior, datorită obiectivității și imparțialității cu care specialiștii aplică și stăpânesc actele normative superioare. În acest context, un accent deosebit trebuie pus pe prevenție, urmărind evitarea reglementărilor ilegale încă din faza de proiect a actului administrativ local.Un rol crucial în prevenție îl are comunicarea eficientă dintre consilierul juridic (care efectuează controlul) și secretarul general al unității administrativ-teritoriale. Exprimarea de către specialist a opiniei de nelegalitate pe un

proiect de act, într-o formă concisă, neutră, cu indicarea punctuală a temeiurilor de drept încălcate, poate facilita intrarea în legalitate pe cale amiabilă. Procesul preventiv este esențial deoarece „existența motivelor de fapt și aprecierea lor corectă constituie aspecte de legalitate ale actului administrativ atacat, care trebuie să fie conforme cu scopul și cu conținutul legii, deci cu ipoteza, dispoziția și sancțiunea normei juridice" [145, p. 346].

Comunicarea dintre Prefect și reprezentanții autorităților locale este necesar să se desfășoare în parametri profesionali. În administrație, cerința esențială de formă fiind cea scrisă, este recomandat ca și comunicarea dintre Prefect și autoritățile locale să fie efectuată tot în scris. Spre deosebire de relațiile interpersonale, Prefectul nu se bucură de facultatea de a evita un conflict atunci când constată un act ilegal în urma exercitării tutelei administrative. Singura modalitate de intrare în legalitate este desființarea actului (totală sau parțială) prin:

- Revocare, modificare sau completare de către autoritatea emitentă.
- Anulare dispusă de instanță.

În acest domeniu, soluția nu este evitarea *ad litteram* a tensiunilor, ci evitarea menținerii unui act ilegal. Obiectivele Prefectului sunt clare, iar evitarea conflictului nu este o opțiune atunci când emitentul refuză categoric intrarea în legalitate. Evitarea își găsește eficiența doar atunci când emitentul realizează riscul și colaborează activ pentru a restabili legalitatea.

Actul administrativ local (hotărâre de consiliu sau dispoziție) reprezintă instrumentul esențial pentru justificarea și derularea activităților administrative la nivelul unei comunități.Pentru a intra în circuitul civil și a produce efecte juridice, actele administrative locale au imperativul de a fi calitative. Acest parametru este dat, în principal, de legalitate și, subsidiar, de producerea efectelor sociale urmărite. V. Vedinaș sublinia că „legalitatea constituie regula de aur a fiecărei democrații" [165, p. 62]. RGT, prin exercitarea tutelei administrative, asigură expertiza legalității care conferă actului administrativ local amprenta calității. Prefectul acționează ca un filtru eficient împotriva eventualelor excese ale autorităților publice locale.

În cadrul prezentei cercetări, calitatea actelor administrative locale corespunde, în principal, legalității lor, care implică îndeplinirea condițiilor de fond și, secundar, a condițiilor de formă (estetica redactării, structurarea textului, indicarea antetului și a semnăturii emitentului).

Respectarea legalității în adoptarea sau emiterea actelor administrative locale implică o conduită strict conformă cu legislația superioară. În schimb, oportunitatea inițierii unui demers administrativ reprezintă o chestiune de apreciere a autorităților publice locale, o libertate exclusivă a inițiatorilor de a identifica soluția potrivită nevoilor comunității (sociale, economice sau culturale), fără a se abate de la cadrul legal.

Noțiunea de calitate evocă în plan subiectiv un sentiment pozitiv, de bunăstare, un concept care, prin extensie, poate fi aplicat și în sfera dreptului administrativ. În contextul actelor administrative locale, această „bunăstare" este echivalentă, în esență, cu legalitatea actului.Actul administrativ local, odată investit cu amprenta legalității, dobândește automat o calitate intrinsecă. Profesorul Iorgovan A. susținea că actele de drept administrativ sunt „supuse unui regim juridic diferit de acela al actelor civile ale organelor administrației de stat" [133, p. 271], diferență care justifică procedura specială de verificare și atestare a legalității.

Pentru ca un act administrativ local să fie considerat calitativ, este imperativ ca acesta să parcurgă o procedură riguroasă de verificare a legalității. În legislația românească, atestarea legalității urmează un traseu bine definit pe axa ierarhică. Parcurgerea acestor etape conferă actului amprenta legalității și produce, în final, efectul de a fi recunoscut ca act calitativ.

Tutela administrativă exercitată de Prefect reprezintă, în majoritatea cazurilor, etapa decisivă și finală în aprecierea legalității actelor administrative locale din raza teritorială a unui județ. Aceasta este cea mai importantă etapă în procesul de atestare. Situațiile în care Prefectul sesizează instanța sunt reduse, legalitatea fiind stabilită frecvent și definitiv la acest nivel administrativ. Ulterior, actul administrativ local poartă o prezumție de legalitate relativă (poate fi răsturnată de orice persoană interesată care sesizează instanța).

Prezumția definitivă a legalității unui act (după exercitarea tutelei administrative) survine în două momente:

- Pronunțarea unei soluții definitive de către instanța de contencios administrativ, în sensul confirmării legalității.
- Expirarea termenului de sesizare a instanței, în cazul actelor administrative cu caracter individual.

Un caz special îl constituie actele normative, care pot fi atacate în contencios administrativ oricând. Până la proba contrară, actul normativ atestat ca legal de Prefect își menține calitatea.

Activitatea de verificare a legalității impune îndeplinirea cumulativă a unor condiții care vizează atât legalitatea actului în sine, cât și mecanismul de verificare [110, p. 120].

A. Condiții Procedurale (Eliminarea din Sfera Tutelei)

Condițiile procedurale presupun, inițial, verificarea competenței Prefectului pentru a elimina din sfera tutelei actele care reglementează domenii aparținând altor ramuri de drept decât cel administrativ, cum ar fi „raporturile de muncă" [47, p. 4], precum și verificarea îndeplinirii condițiilor de tehnică legislativă.

B. Excluderea Oportunității din Controlul de Legalitate

Prevederile Codului Administrativ întăresc principiul că „ceea ce este potrivit pentru o comunitate nu poate constitui obiect de verificare, control pentru nicio entitate, fie că este vorba despre un control de legalitate" [4, p. 113].

- Oportunitatea reprezintă strict o condiție de eficientizare a activității privită din perspectiva inițiatorului și nu poate intra în sfera legalității.
- Exercitarea tutelei administrative de către RGT și pe dimensiunea oportunității ar aduce o gravă atingere principiului fundamental al autonomiei locale.
- De asemenea, dacă o instanță judecătorească s-ar pronunța asupra oportunității, ar echivala cu o imixtiune a puterii judecătorești în puterea executivă, afectând echilibrul statului de drept.

C. Condițiile de Fond și de Formă

În procesul de elaborare, autoritățile locale au obligațiasă respecte două categorii mari de condiții de legalitate, comune tuturor actelor juridice: condițiile de fond și de formă. Nerespectarea acestora atrage revocarea sau nulitatea actului, etapă ulterioară verificării de legalitate.

C.1. Verificarea Condițiilor de Fond:

- Conformitatea Temeiului Legal: Verificarea respectării normelor de drept (esențial sau procedural) inserate în preambul și conformitatea temeiului legal cu actele normative superioare (naționale sau europene).
- Competența Autorităților: Raportarea obiectului actului la dispozițiile legale care conferă APL competența de a reglementa în domeniul respectiv.
- Transparența Decizională: Verificarea îndeplinirii procedurii de asigurare a transparenței, în special pentru actele normative.
- Libertățile Fundamentale UE: Finalizarea procesului de verificare a condițiilor de fond prin raportarea la cele cinci libertăți fundamentale instituite de Tratatul de Aderare la UE (libera circulație a persoanelor, serviciilor, mărfurilor, capitalurilor și libertatea de stabilire).

C.2. Verificarea Condițiilor de Formă:

Aceasta implică verificarea elementelor necesare pentru identificarea actului, asigurând forma scrisă și date esențiale precum: denumirea, autoritatea emitentă, destinatarul, măsura adoptată, termenul/condițiile de executare, numărul de ordine, data emiterii, semnătura celui care adoptă/emite și a celui care contrasemnează. Se subliniază din nou că, în România, mecanismul de exercitare a verificării de legalitate nu face obiectul unui act normativ național, ci este reglementat prin proceduri interne aprobate la nivelul fiecărei prefecturi. Atribuțiile RGT în

asigurarea calității actelor administrative se concentrează pe supravegherea și controlul activității APL.

Controlul de legalitate, corespunzător noțiunii de tutelă administrativă, se exercită la sediul reprezentantului guvernului în teritoriu (la Prefectură), fiind o consecință firească a obligației secretarului general al UAT de a comunica actele administrative adoptate sau emise către Prefect.Prefectul reprezintă un factor decizional esențial în certificarea legalității și, implicit, a calității actului administrativ local.

Importanța activității RGT rezidă în faptul că acesta acționează ca un filtru eficient împotriva eventualelor excese ale autorităților publice locale (executive sau deliberative), asigurând expertiza legalității care dă actului administrativ local amprenta calității.

Deși controlul de legalitate se exercită, de regulă, la sediul Prefecturii (RGT), există situații în care controlul administrativ, inclusiv componenta de îndrumare specifică, se desfășoară la sediul autorităților publice locale (APL). Această activitate de control și îndrumare este realizată anual, planificat și în baza unei tematici care include activități complexe ce nu pot fi verificate doar pe baza documentelor comunicate la Prefectură.

Controlul administrativ realizat la sediul emitentului întărește rolul esențial al Prefectului, promovând și monitorizând continuu aplicarea corectă a legislației și a politicilor guvernamentale.

Jurisprudența din România subliniază limitele tutelei administrative, statuând că, deși Prefectul supraveghează respectarea legii, el „nu este învestit cu competența de a exercita un control general al activității administrației publice locale, puterile sale fiind limitate la actele administrative..." [48, p. 9]. Această limitare corespunde atribuției principale a Prefectului de a asigura „monitorizarea aplicării unitare și respectării Constituției, a legilor... la nivelul județului" [4, p. 246], evidențiind rolul hotărâtor al actului administrativ local ca instrument juridic supus tutelei.

Pe lângă controlul de legalitate, Prefectul exercită atribuții care contribuie la îmbunătățirea calității actelor administrative locale. Prefectul, prin specialiștii desemnați, oferă consiliere, asistență și interpretări legislative APL în procesul de elaborare și adoptare a actelor, îmbunătățind astfel calitatea acestora.

RGT este implicat în soluționarea plângerilor privind actele APL. Acesta analizează legalitatea și temeinicia actelor contestate și poate recomanda măsuri corective sau poate solicita, în procedura prealabilă, revocarea, modificarea sau completarea actelor. Solicitarea de anulare a actelor se face însă doar prin intermediul unei acțiuni promovate la instanța de contencios administrativ. RGT are obligația de a raporta periodic Guvernului sau Ministerului de resort

(MAI) aspecte privind implementarea politicilor guvernamentale și rezultatul activității de tutelă administrativă. Aceste rapoarte includ date despre calitatea actelor, contribuind la îmbunătățirea lor.

În cadrul Ministerului Afacerilor Interne (MAI) din România, funcționează Direcția Generală pentru Relațiile cu Instituțiile Prefectului, o structură specializată cu rol de monitorizare, îndrumare metodologică și coordonare a activității Prefecților și a personalului din instituție. Fiecare Prefect raportează semestrial acestei Direcții date punctuale privind exercitarea tutelei administrative, incluzând: numărul de acte administrative comunicate și verificate; ponderea actelor legale/ilegale, numărul de proceduri prealabile formulate; numărul de acțiuni în contencios administrativ promovate. Acest sistem creează un mecanism de monitorizare centralizată asupra actelor emise la nivelul fiecărui județ.

În Republica Moldova, structura centrală relevantă este Cancelaria de Stat, o autoritate publică cu misiunea de a asigura realizarea prerogativelor constituționale ale Guvernului (politica internă/externă) și de a exercita conducerea generală a administrației publice. Cancelaria de Stat asigură conducerea și controlul activității desfășurate de Oficiile teritoriale.

Șeful Oficiului Teritorial asigură conducerea generală și deține funcția de demnitate publică (numit/eliberat din funcție prin Hotărâre de Guvern). Angajații Oficiului (cu excepția șefilor adjuncți) sunt numiți și eliberați din funcție prin ordinul Secretarului General al Guvernului [45, p. 11]. Această procedură diferă de cea din România, unde, deși Secretarul General al Instituției Prefectului este numit de Primul-ministru, ceilalți angajați sunt numiți de Prefectul județului. Se consideră că măsura românească este mai oportună, întrucât Prefectul este mai aproape de realitățile organizatorice și este îndreptățit să gestioneze resursa umană.

Structura și statele de personal ale Oficiilor Teritoriale (Anexa nr. 2 la HG nr. 845/2009) prevăd o componență fixă (Șef, Șefi Adjuncți, Specialiști principali, Inspector superior), fără a permite Șefului Oficiului Teritorial prerogativa de a majora efectivul, spre deosebire de Prefectul din România. Oficiile Teritoriale funcționează ca subdiviziuni desconcentrate ale Cancelariei de Stat. Misiunea lor este de a îndeplini prerogativele conferite de legislația-cadru (Legea Guvernului, Legea descentralizării administrative, Legea APL) privind controlul legalității actelor APL (nivelul I și II) pe teritoriul unde au fost instituite.

Această organizare confirmă că „transferul de activitate și de putere de la organele administrației centrale la cele locale, în legislația actuală, este bine stabilizat pe pilonii centralizării, autonomiei, descentralizării și desconcentrării" [108, p. 13].

Efectul verificării de legalitate de către RGT trebuie să ofere confort social sporit prin garantarea protecției juridice și respectarea imparțialității politice. Calitatea actului administrativ

este esențială pentru satisfacerea interesului public; lipsa legalității ar genera haos și subiectivism în deciziile locale. Legea APL nr. 436/2006 din Republica Moldova stabilește expres următoarele forme de control al legalității actelor administrației publice locale:

- Controlul obligatoriu.
- Controlul facultativ.
- Controlul solicitat de autoritatea administrației publice locale.
- Controlul solicitat de persoanele vătămate.

Legea nr. 436 din 2006 (art. 64, alin. 1) din Republica Moldova specifică limitativ categoriile de acte administrative care fac obiectul controlului obligatoriu din partea Cancelariei de Stat, realizat prin intermediul Registrului de stat al actelor locale [32, p. 27]:

- Deciziile consiliilor locale (nivelurile I și II) (lit. a).
- Actele normative emise de primar, președintele raionului și pretor (lit. b).
- Actele privind organizarea licitațiilor și atribuirea de terenuri (lit. c).
- Actele de angajare și de încetare a raporturilor de serviciu sau de muncă ale personalului APL (lit. d).
- Actele care implică cheltuieli sau angajamente financiare ce depășesc praguri specifice: 30 mii lei (nivelul I) și 300 mii lei (nivelul II) (lit. e).
- Actele emise în exercitarea unei atribuții delegate de stat către APL (lit. f).

O dispoziție legală comună legislațiilor din cele două state de referință este utilizarea sintagmei „poate sesiza" sau „poate ataca" în privința acțiunii RGT de atacare în contencios administrativ a actelor ilegale. Unii cercetători din Republica Moldova, precum Zubco V., critică utilizarea sintagmei „poate sesiza" în articolele 68 alin. (4) și 69 alin. (1) din Legea nr. 436/2006, argumentând că aceasta „contravine prevederilor art. 7 din Constituția Republicii Moldova și principiului legalității..." [170, p. 231].

Contrar criticilor doctrinare care consideră că opțiunea RGT (Prefectul în România și Oficiul Teritorial în R. Moldova) de a ataca sau nu un act ilegal ar reprezenta un instrument politic, autorul tezei nu împărtășește acest punct de vedere. Caracterul facultativ (sintagma „poate") este considerat necesar și poate fi interpretat sub multiple dimensiuni.

Obligativitatea atacării actului ilegal ar lipsi de utilitate instituțiile dreptului administrativ, precum plângerea prealabilă sau notificarea, care permit autorității emitente reanalizarea și remedierea actului. Intervenția obligatorie a RGT ar putea fi catalogată drept o imixtiune în administrarea treburilor locale, afectând principiul autonomiei locale. Termenul „poate" înseamnă „a exista posibilitatea sau probabilitatea, a fi posibil, a fi cu putință ca un lucru să se întâmple" [186], indicând o facultate și nu o obligativitate impusă de legiuitor.

Dacă actul ilegal este revocat/abrogat de către emitent, acesta nu ar mai putea face obiectul unei acțiuni în anulare, iar obligativitatea atacării ar genera un consum inutil de resurse. Deși opțiunea generează controverse legate de un potențial instrument politic, esențialul constă în efectul juridic ulterior al atacării actului: suspendarea de drept a actului administrativ local contestat.

Se consideră că această construcție juridică („poate sesiza") nu implică o apreciere subiectivă a RGT de a cataloga sau nu un act ca fiind legal, în pofida concluziei aparatului de specialitate. Un astfel de scenariu este greu de imaginat, având în vedere că RGT este primul reprezentant al Guvernului însărcinat cu verificarea legalității.

Sintagma „poate" nu vizează dreptul de opțiune al RGT între a promova sau nu o acțiune, ci mai degrabă vocația RGT, în calitate de titular al verificării de legalitate, de a solicita instanței desființarea actului ilegal. Este o chestiune de interpretare a unei norme permisive, care lasă la latitudinea titularului de drept efectuarea unei acțiuni permise, dar neobligatorii.

Poziția este consolidată de jurisprudența care a reținut că actele APL sunt supuse atât tutelei administrative, cât și instanței de contencios administrativ, aceste mecanisme reprezentând „veritabile garanții împotriva arbitrariului și abuzului de putere" [48, p. 14], calificând activitatea RGT ca fiind similară celei a instanțelor de contencios.

Legea APL nr. 436/2006 stabilește și alte forme de control administrativ de legalitate, pe lângă controlul obligatoriu. Oficiul Teritorial al Cancelariei de Stat „poate supune controlului legalității" [32, p. 11] orice act care nu face obiectul controlului obligatoriu, în termen de 30 de zile de la data includerii actului în Registrul de stat al actelor locale. Și în acest caz, utilizarea sintagmei „poate" oferă Oficiului Teritorial dreptul de a decide asupra declanșării procedurii de control al legalității, reflectând o lipsă a obligativității controlului și a unor criterii certe de evaluare. Această formă permite autorităților locale să solicite verificarea legalității propriilor acte sau a actelor adoptate de alte autorități. Consiliul local (nivelul I sau II) poate solicita Oficiului Teritorial al Cancelariei de Stat să verifice legalitatea oricărui act adoptat de autoritatea executivă respectivă (primar/președinte raion), dacă îl consideră ilegal [32, p. 11].

Primarul, președintele raionului sau secretarul poate solicita Oficiului Teritorial un control al legalității în cazul în care consideră că decizia consiliului local este ilegală [32, p. 11]. Prin adoptarea art. 66 din Legea nr. 436/2006, legiuitorul a urmărit instituirea unei proceduri prin care anumiți subiecți indicați pot înlătura pasivitatea sau inacțiunea autorităților administrative și le pot obliga să solicite Oficiului Teritorial al Cancelariei de Stat verificarea legalității actelor. Această formă de control, care se aplică atunci când se prezumă că un act este ilegal, folosește tot sintagma „poate solicita" [32, p. 11].

O altă formă de control, reglementată de art. 67 din Legea nr. 436/2006, este controlul solicitat de persoanele vătămate. Orice persoană fizică sau juridică ce se consideră vătămată într-un drept al său printr-un act administrativ emis de o autoritate a APL „poate solicita oficiului teritorial al Cancelariei de Stat controlul legalității actului" [32, p. 11], invocând normele legale pe care le consideră încălcate. Persoana vătămată își păstrează, de asemenea, dreptul de a sesiza direct instanța de contencios administrativ, în condițiile stabilite de Codul administrativ al Republicii Moldova.

Oficiul Teritorial al Cancelariei de Stat are facultatea de a ataca actele ilegale la instanța de contencios, fie din oficiu, fie la cererea persoanelor vătămate, respectând termenele legale. În Republica Moldova, termenul total pentru controlul legalității, care include declanșarea procedurii, notificarea, examinarea și sesizarea instanței de contencios administrativ, este de 30 de zile. Termenul acordat în cazul tăcerii autorității locale emitente la cererea de modificare sau abrogare a actului este de 60 de zile de la notificare.

Se consideră că aceste termene sunt prea scurte și neîngăduitoare [32, p. 11] în comparație cu România, unde reprezentantul guvernului în teritoriu (RGT) beneficiază de un termen de 6 luni pentru aprecierea legalității și sesizarea instanței de contencios.Această disproporție poate fi parțial explicată prin volumul de muncă: în România, 42 de Prefecturi deservesc 3224 de unități administrativ-teritoriale; în Republica Moldova, 10 Oficii Teritoriale deservesc 889 de unități administrativ-teritoriale. Volumul mai mare de acte și complexitatea lor în România ar putea justifica termenul mai generos de 6 luni. Conform legislației naționale din Republica Moldova, în cazul în care consiliul local de nivelul întâi adoptă în mod deliberat decizii repetate în aceeași materie, care au fost anulate prin hotărâri judecătorești definitive (încălcând grav Constituția sau legislația), Oficiul Teritorial al Cancelariei de Stat sau Guvernul (sau primarul, după caz) sunt în drept să se adreseze instanței de contencios pentru constatarea circumstanțelor menționate.

În acest context, Oficiul Teritorial al Cancelariei de Stat și Guvernul pot solicita instanței dizolvarea consiliului raional, conform art. 48 alin. (1) lit. a) și alin. (2) din Legea nr. 436/2006.

Se subliniază că efectuarea controlului administrativ de legalitate, sub formele sale reglementate, nu este doar un drept, ci și o obligație a Oficiilor Teritoriale ale Cancelariei de Stat. Reprezentantul guvernului în teritoriu (RGT) este o instituție cu rol determinant în administrația publică națională, nu doar prin conducerea serviciilor publice desconcentrate, ci mai ales prin controlul de legalitate al actelor emise sau adoptate de autoritățile publice locale.

Proiectând funcțiile RGT în scopul realizării intereselor naționale pe plan local, rolul acestuia în asigurarea calității actelor administrative locale poate fi calificat ca fiind de interes

național. T. Drăganu consideră că „controlul legalității în activitatea administrației publice intră în sfera conceptului de mecanism juridic de înfăptuire a statului de drept alături de controlul constituționalității legilor" [127, p. 34]. Activitatea de tutelă administrativă, care acoperă verificarea legalității la nivelul tuturor celor 3224 de unități administrativ-teritoriale [201, p. 3] din România, nu poate fi considerată un interes îngust, ci o componentă a interesului național.

Tutela administrativă exercitată de RGT este o activitate cu caracter continuu, durabil și rezistent în timp. Interesul național în această activitate se concretizează în: securitatea sau siguranța raporturilor juridice rezultate din reglementările locale; eliminarea situațiilor de nerespectare a cadrului normativ național.

Toate acestea contribuie la calitatea vieții sociale și la bunăstarea cetățenilor (beneficiarii direcți ai măsurilor de protecție națională), similar oricărei alte activități de interes național. Calitatea actelor administrative locale, fiind ancorată în principiul legalității, poate dobândi valențe de valoare fundamentală de interes național într-un stat de drept.

RGT contribuie la realizarea misiunii încredințate puterii executive centrale — conducerea generală a administrației publice — realizând astfel interesul general național. Implicarea RGT pe segmentul verificării de legalitate contribuie la acuratețea cadrului normativ local și la asigurarea calității vieții și a bunăstării comunităților locale, care, în ansamblu, alcătuiesc comunitatea națională a statului.

În contextul politicii interne a unui stat, este relevantă opinia lui Juc V., care menționează că, deși majoritatea cercetătorilor asociază interesul național cu politica externă, autori precum J.B. Duroselle și P. Renouvin susțin că acesta aparține mai cu seamă sferei politicii interne în istoria europeană. De asemenea autorul face referință la doctrinarul moldovean V. Saca, a cărui opinie o împărtășește, dar o limitează la țările în tranziție postcomunistă întârziată (precum Republica Moldova), unde „interesul național al statului are un segment limitat de manifestare și vizează, de obicei, aspectul intern al politicii și mai puțin cel extern" [134, p. 123], spre deosebire de democrațiile consolidate unde se observă un echilibru între cele două tipuri de politici.

Profesorul A. Trăilescu sublinia funcția fundamentală a Prefectului, afirmând că acesta „veghează la respectarea legii în activitatea autorităților administrației publice locale" [163 p. 209]. Instituția tutelei administrative exercitată de reprezentantul guvernului în teritoriu (RGT) a fost și rămâne, în regimul democratic al României, o pârghie necesară în realizarea și garantarea principiilor specifice democrației.

Prefectul este, astfel, garantul organizării și funcționării legale a autorităților administrației publice locale prin „verificarea legalității actelor administrative ale autorităților

administrației publice locale" [4, p. 121]. Instrumentul principal asupra căruia se realizează această activitate este, indiscutabil, actul administrativ local.

RGT își exercită tutela administrativă având posibilitatea legală de a ataca direct la instanța de contencios administrativ eventualele ilegalități, fără a parcurge procedura prealabilă specifică. Acest beneficiu acordat de legiuitor RGT are ca scop înlăturarea imediată a efectelor produse de un act administrativ local ilegal.

Un alt beneficiu major, însă potențial controversat, este suspendarea de drept a actului administrativ atacat în instanță. Această prevedere poate deveni o pârghie de favorizare a agreaților politici și, de cele mai multe ori, o armă politică îndreptată împotriva autorităților locale din opoziție.

O hotărâre de consiliu local cu caracter individual (ex: eliberarea din funcție a unui viceprimar) atacată direct în contencios administrativ permite viceprimarului vizat să își reia activitatea de la data înregistrării acțiunii, ca efect al suspendării de drept a actului. Această situație oferă viceprimarului (aflat în simpatia politică a RGT) o protecție temporară cel puțin până la soluționarea cauzei pe fond, chiar dacă acțiunea pe fond ar putea fi respinsă.

Având în vedere aceste nuanțări ale activității de exercitare a tutelei administrative, care a fost întotdeauna susceptibilă de numire politică, se opinează în sensul necesității ca RGT să dețină condiția de specialist în administrație la data numirii, fără a contesta legalitatea textului normativ în vigoare.

Evoluția permanentă a societății românești, trecerea de la un regim totalitar la unul democratic și multitudinea activităților desfășurate de autoritățile publice locale au impus dezvoltarea unui sistem de control unic, absolut necesar pentru progresul colectivităților. Controlul „s-a impus ca o activitate umană cerută de celelalte activități umane și niciodată nu i-a scăzut rolul și importanța" [138, p. 9].

Există și opinii contrare privind controlul exercitat de Prefect cu consecința atacării actelor administrative în instanță. S-a susținut că „prefecții și-au asumat calitatea procesuală activă, deși este evident că aceștia nu apărau ordinea publică în speța pe care o relatăm, ci interesele unor persoane fizice care, considerându-se vătămate într-un drept recunoscut de lege aveau posibilitatea să-și apere interesele în fața instanței de contencios administrativ" [94, p. 123].

Această viziune critică diminuează rolul Prefectului în validarea legalității prin exercitarea tutelei administrative, sugerând că în speța dată, controlul a fost exercitat într-un mod subiectiv, pentru apărarea intereselor unor persoane fizice, și nu pentru beneficiul interesului general al comunității.

În acest context, un aspect special care merită menționat este cel al consultanței juridice gratuite oferite autorităților administrației publice locale (APL) de către specialiștii din cadrul aparatului Prefecturii. Această facilitate contribuie la o înțelegere în profunzime a cadrului normativ aplicabil diverselor situații de reglementat.

Consultanța juridică reprezintă un instrument necesar în activitatea APL, fiind un efort comun depus de specialiștii din prefectură și reprezentanții administrației locale în chestiunile ce privesc respectarea legii fundamentale și a protecției drepturilor cetățenilor. Se oferă un suport real și efectiv (nu doar formal) în stabilirea reglementărilor corecte inserate în actele administrative locale. Este o consiliere juridică preliminară oferită gratuit de către statul român (prin personalul de specialitate juridică din prefecturi), având ca scop final respectarea legislației în vigoare și emiterea de acte administrative locale calitative.

Consultanța juridică gratuită acordată de RGT prin proprii specialiști joacă un rol esențial în sfera administrației publice. Se apreciază ca oportună evidențierea și promovarea acestui rol, justificând caracterul consultărilor care au loc atât la inițierea, cât și la soluționarea unui contencios rezultat în urma verificării de legalitate a RGT. Construcția unui act administrativ local supus verificării de legalitate a RGT pornește de la inițiator, vizând reglementarea unei activități (oportunitatea inițierii).

Analiza tutelei administrative a reprezentantului guvernului în teritoriu (RGT) din perspectiva interesului național reprezintă o chestiune de conștientizare a contribuției acesteia la dezvoltarea durabilă a comunităților locale și, implicit, la dezvoltarea națiunii. Într-adevăr, ignorarea ilegalităților constatate ar putea obstrucționa eforturile de dezvoltare și consolidare a unui stat de drept, afectând stabilitatea ordinii juridice.

Studiul comparativ relevă că atât România (prin Prefect), cât și Republica Moldova (prin Șeful Oficiului Teritorial al Cancelariei de Stat) au implementat formule instituționale specifice pentru a asigura reprezentarea puterii executive centrale la nivel teritorial, deși există ajustări în organizarea și funcționarea acestora.

O diferență majoră constă în lipsa statutului de persoană juridică a Oficiului Teritorial al Cancelariei de Stat din Republica Moldova, în timp ce Instituția Prefectului din România beneficiază de această calitate, Prefectul fiind, în plus, ordonator terțiar de credite. În contrast cu Republica Moldova, care reglementează patru forme distincte de control administrativ (obligatoriu, facultativ, solicitat de APL, solicitat de persoanele vătămate), în România nu există o varietate similară de forme în privința verificării de legalitate. Administrația din România este considerată omogenă (nefiind categorisită pe niveluri), în timp ce organizarea administrației

publice locale pe niveluri în Republica Moldova (I și II) generează o varietate mai mare de acte administrative locale, făcând ca activitatea Oficiului Teritorial să fie mai diversificată.

Implementarea Registrului de Stat al Actelor Locale în Republica Moldova este considerată un instrument util, a cărui introducere ar fi benefică și în România, având un impact hotărâtor asupra activității RGT. În ciuda acestor diferențe externe, care nu modifică substanțial esența controlului, procedura efectivă de verificare a legalității este aproximativ asemănătoare în cele două state.

Rezumând cele examinate în cadrul acestui subcapitol vom menționa că:

- organizarea instituțională a RGT diferă semnificativ între cele două state: în România, Prefectura beneficiază de statut de persoană juridică, structură flexibilă și calitatea de ordonator terțiar de credite, în timp ce Oficiile Teritoriale din Republica Moldova funcționează ca subdiviziuni desconcentrate fără personalitate juridică, cu structură fixă și efectiv-limită stabilit la nivel național (98 de unități);

- mecanismul de asigurare a legalității actelor administrative locale este structurat ierarhic pe trei niveluri: Secretarul General al UAT (contrasemnare pentru legalitate), Prefectul/Oficiul Teritorial (verificarea și atestarea legalității prin tutelă administrativă) și Instanța de Contencios Administrativ (etapa finală de soluționare a conflictelor de legalitate). Prefectul se situează ca pilon decizional intermediar între autoritatea emitentă și instanță;

- calitatea actului administrativ local, în accepțiunea prezentei cercetări, corespunde în principal legalității sale (îndeplinirea condițiilor de fond și de formă) și, subsidiar, capacității de a produce efectele sociale vizate. Tutela administrativă exercitată de RGT constituie etapa decisivă și, în majoritatea cazurilor, finală în atestarea legalității;

- prezumția de legalitate a actului administrativ local, rezultată din exercitarea tutelei administrative, este relativă (poate fi răsturnată de orice persoană interesată) și devine definitivă fie prin pronunțarea unei soluții definitive de către instanța de contencios, fie prin expirarea termenului de sesizare pentru actele individuale;

- caracterul facultativ al normei care permite RGT să atace actele ilegale (sintagma „poate sesiza"/„poate ataca") este justificat din multiple perspective: protejarea utilității instituțiilor dreptului administrativ (plângerea prealabilă, notificarea), respectarea principiului autonomiei locale și evitarea consumului inutil de resurse. Sintagma exprimă vocația RGT, nu un drept de opțiune subiectivă;

- Republica Moldova reglementează patru forme distincte de control (obligatoriu, facultativ, solicitat de APL, solicitat de persoanele vătămate), oferind un cadru mai structurat și diversificat decât cel din România, unde verificarea de legalitate nu este categorisită pe forme.

Modelul moldovenesc al termenelor clare și al cadrului structurat este considerat demn de urmat pentru eficientizarea controlului;

- Registrul de Stat al Actelor Locale, implementat în Republica Moldova, constituie un instrument de referință a cărui introducere ar fi benefică și în România. Disproporția de termene (30 de zile în RM vs. 6 luni în România) reflectă diferențe obiective de volum (3224 UAT în România vs. 889 în RM), dar ridică întrebări privind necesitatea optimizării termenelor în ambele state;

- activitatea de tutelă administrativă exercitată de RGT poate fi calificată ca fiind de interes național, deoarece contribuie la securitatea raporturilor juridice locale, la eliminarea nerespectării cadrului normativ și, în ultimă instanță, la realizarea misiunii puterii executive centrale de conducere generală a administrației publice.

2.4. Concluzii la capitolul 2

Sinteza cercetării din Capitolul 2 permite formularea următoarelor concluzii :

1. Retrospectiva istorică a instituției RGT în țările europene confirmă predominanța modelului napoleonian francez (1800) ca sursă de inspirație fundamentală. Ambele state de referință — România și Republica Moldova — au preluat acest model, adaptându-l la specificul național. Organizarea administrativ-teritorială a fiecărui stat a contribuit la definirea gradului de reprezentativitate a puterii executive centrale, iar reforma franceză din 1982, care a marcat trecerea de la controlul a priori la cel exclusiv a posteriori, constituie un reper european cu influență directă asupra evoluției controlului administrativ în ambele state.
2. Traseul legislativ parcurs de instituția RGT în România și în Republica Moldova evidențiază atât momente de continuitate, cât și întreruperi semnificative. În România, funcția de Prefect a fost suprimată în perioada comunistă (1944-1989) și restaurată după revoluția din decembrie 1989, fiind consacrată constituțional prin articolul 123 al Constituției din 1991. În Republica Moldova, evoluția a fost marcată de un caracter incoerent: funcția de Prefect, legiferată în 1998, a fost desființată în 2003 odată cu revenirea la structura pe raioane, atribuțiile fiind transferate Cancelariei de Stat prin Oficiile Teritoriale. Abandonarea sistemelor administrative totalitare la sfârșitul secolului XX a marcat, în ambele state, tranziția către o administrație publică bazată pe principiile statului de drept.
3. RGT deține o bază legală solidă în ambele state, activitatea fiind reglementată fie prin acte normative dedicate (Codul Administrativ al României, Partea a IV-a), fie integrate în

legislația generală (Legea nr. 436/2006 privind APL din Republica Moldova, completată de HG nr. 845/2009). Totuși, cadrul legislativ al RGT din Republica Moldova se caracterizează printr-o fragmentare normativă (reglementări dispersate în multiple acte), care nu contribuie la consolidarea poziției instituției și care necesită unificare. Structura organizațională diferă semnificativ: Prefectura din România beneficiază de personalitate juridică și structură flexibilă, în timp ce Oficiile Teritoriale funcționează ca subdiviziuni desconcentrate fără personalitate juridică, cu efectiv-limită fix.

4. Abordarea conceptului de calitate a actelor administrative locale prin prisma legalității a permis identificarea etapelor și a factorilor determinanți ai procesului de atestare. Calitatea actului administrativ corespunde, în principal, legalității sale (conformitatea cu condițiile de fond și de formă) și, subsidiar, capacității de a produce efectele sociale vizate. Mecanismul de asigurare a legalității este structurat ierarhic pe trei niveluri: Secretarul General al UAT (contrasemnare), Prefectul/Oficiul Teritorial (tutelă administrativă) și Instanța de Contencios Administrativ (soluționarea definitivă a conflictelor de legalitate). Încadrarea calității actelor administrative locale în categoria valorilor fundamentale ale statului de drept permite calificarea activității RGT ca fiind de interes național.
5. Atribuțiile RGT depășesc sfera controlului de legalitate, îmbrățișând un profil multifuncțional care consolidează conceptul de bună guvernare: constatarea încetării mandatelor aleșilor locali, gestionarea situațiilor de urgență, controlul registrului agricol, președinția comisiei de fond funciar, atacarea autorizațiilor de construire ilegale. Standardele aplicabile RGT sunt date de ansamblul normelor specifice (legislație administrativă, reguli interne, principii de bună guvernare), iar caracterul tradițional al funcției și gradul de delegare contribuie la consolidarea încrederii în administrația publică.
6. Caracterul facultativ al normelor legale care permit RGT să atace actele ilegale la instanță (sintagma „poate sesiza"/„poate ataca") este justificat și nu constituie un instrument politic subiectiv, contrar criticilor doctrinare. Norma este permisivă și conferă vocația (nu obligația) RGT, în calitate de titular al verificării de legalitate, de a solicita instanței desființarea actului ilegal. Obligativitatea atacării ar lipsi de utilitate instituțiile dreptului administrativ (plângerea prealabilă, notificarea) și ar putea fi catalogată drept imixtiune în autonomia locală. Esențialul rezidă în efectul juridic al atacării: suspendarea de drept a actului contestat (în România).

7. Republica Moldova oferă un model mai structurat de control al legalității, cu patru forme distincte reglementate (obligatoriu, facultativ, solicitat de APL, solicitat de persoane vătămate), termene clare și un cadru temporal riguros. Implementarea Registrului de Stat al Actelor Locale constituie un instrument de referință, a cărui introducere ar fi benefică și în România. În contrast, România nu categorisește verificarea de legalitate pe forme, iar mecanismul de exercitare nu face obiectul unui act normativ național, fiind reglementat prin proceduri interne la nivelul fiecărei prefecturi — o vulnerabilitate care necesită remediere.
8. Analiza comparativă evidențiază diferențe structurale semnificative între cele două modele: personalizarea controlului (Prefectul ca titular exclusiv în România vs. Oficiul Teritorial ca entitate în Republica Moldova); statutul juridic al instituției (persoană juridică vs. subdiviziune desconcentrată); termenele de control (6 luni în România vs. 30/60 de zile în Republica Moldova); și tipologia controlului (unitar vs. diferențiat). Cu toate acestea, esența controlului — verificarea conformității actelor administrative locale cu cadrul normativ superior și sesizarea instanței de contencios în caz de ilegalitate — rămâne aproximativ asemănătoare.
9. Activitatea de tutelă administrativă exercitată de RGT este o activitate cu caracter continuu, durabil și rezistent în timp, contribuind la securitatea și siguranța raporturilor juridice rezultate din reglementările locale, la eliminarea situațiilor de nerespectare a cadrului normativ național și, în ultimă instanță, la realizarea misiunii puterii executive centrale de conducere generală a administrației publice. Această activitate este considerată de interes național, deoarece contribuie la asigurarea calității vieții și a bunăstării comunităților locale, care, în ansamblu, alcătuiesc comunitatea națională a statului. Opinia conform căreia interesul național aparține, în țările postcomuniste în tranziție, mai mult sferei politicii interne [134, p. 123] susține relevanța controlului de legalitate exercitat de RGT ca componentă fundamentală a acestui interes.

3. ACTIVITATEA REPREZENTANTULUI GUVERNULUI ÎN TERITORIU PRIVIND ASIGURAREA LEGALITĂȚII ACTELOR ADMINISTRAȚIEI PUBLICE LOCALE

3.1. Elemente de conținut ale controlului de legalitate exercitat de Prefect în România

Realizarea misiunii și atingerea scopului pentru care sunt constituite organismele sociale din domeniul administrației publice sunt determinate de totalitatea acțiunilor întreprinse în acest sens. Instituția guvernamentală, în calitatea sa de ramură executivă a puterii în stat, are și misiunea de a asigura conducerea generală a administrației publice. Într-un stat de drept, astfel cum este stipulat în Constituția României, activitatea administrației publice este organizată în temeiul principiului legalității. Guvernul asigură respectarea acestui principiu atât prin propria activitate, cât și prin activitatea reprezentanților săi în teritoriu.

În România, controlul legalității actelor adoptate de autoritățile administrației publice locale este exercitat de reprezentantul guvernului în teritoriu. La sediul prefecturilor din România sunt verificate anual zeci de mii de acte administrative locale. În vederea bunei gestionări și administrări a acestei activități sunt stabilite proceduri care să garanteze o ordine internă cu privire la corelația dintre funcționarul desemnat și unitatea administrativ-teritorială repartizată pentru efectuarea controlului de legalitate.

În doctrina românească recentă, „tutela administrativă reprezintă o limită impusă autorităților administrative locale în vederea salvgardării legalității și apărării interesului public" [136, p. 126]. Dintr-o perspectivă structural-organizațională reglementată, se poate afirma că actele administrative ale autorităților administrației publice locale, comunicate prefectului în vederea verificării legalității, sunt „acte juridice emise în regim de putere publică, în vederea organizării executării legii sau a executării în concret a legii, care dau naștere, modifică sau sting raporturi juridice în cele mai variate domenii de activitate" [104, p. 7].

În vederea pregătirii activității de verificare a legalității, prefectul poate emite un ordin pentru distribuirea echitabilă a unităților administrativ-teritoriale corespunzătoare fiecărui funcționar din compartimentul de verificare a legalității. Pentru a conferi eficiență conceptului deja consacrat de *funcții sensibile* și pentru eliminarea subiectivismului care s-ar putea genera prin menținerea îndelungată a aceluiași funcționar în desfășurarea activității de verificare a legalității la o anumită unitate administrativ-teritorială, poate fi utilă rotația permanentă a personalului implicat în această activitate. În majoritatea cazurilor, relația dintre funcționarul prefecturii și secretarul general al unității administrativ-teritoriale este una funcțională, bazată pe o colaborare eficientă, aspect ce evidențiază creșterea rolului activ al prefecturilor în îndrumarea

personalului autorităților administrației publice locale pe segmentul conformării acestora la cadrul legislativ național.

Elementele de conținut ale controlului de legalitate debutează cu un factor esențial în cadrul acestuia, și anume numărul actelor administrative emise sau adoptate la nivel local de toate unitățile administrativ-teritoriale organizate la nivelul unui județ, acesta reprezentând suportul material al exercitării controlului. Se poate afirma că există o proporție firească între numărul actelor administrative locale și numărul unităților administrativ-teritoriale, în sensul că numărul actelor va fi mai ridicat în județele cu mai multe unități administrativ-teritoriale (de exemplu, județul Suceava cu 114 unități administrativ-teritoriale) comparativ cu județele cu un număr relativ mai redus (de exemplu, județul Botoșani cu 79 de unități administrativ-teritoriale).

De asemenea, obligația legală a organului deliberativ de a se întruni în ședințe ordinare cel puțin o dată pe lună, la convocarea primarului, constituie un factor determinant în dinamica actelor administrative, deși în practică există și situații în care consiliile locale nu se întrunesc pe perioade îndelungate de timp, precum perioada care precede scrutinul electoral pentru alegerile locale.

Există și situația contrară, când, alături de o ședință ordinară, se desfășoară una sau mai multe ședințe extraordinare în aceeași lună, în funcție de împrejurări.

În activitatea de verificare a legalității exercitată de prefect, îndeplinirea condițiilor de fond și de formă ale actelor administrative locale corespunde ansamblului de cerințe esențiale prevăzute de legiuitor în conturarea conceptului de elemente de conținut ale controlului de legalitate. Actul este astfel confirmat ca legal iar, din perspectiva problematicii analizate în prezenta cercetare, acesta va purta ulterior amprenta calității.

Nerespectarea condițiilor de fond sau de formă la emiterea ori adoptarea actelor administrative locale va atrage revocarea sau nulitatea actului — etapă ulterioară verificării de legalitate —, urmărindu-se desființarea actului constatat ilegal fie prin intermediul emitentului, prin valorificarea instituției revocării actului administrativ local, fie prin intermediul instanței de contencios administrativ, la sesizarea prefectului.

Necesitatea abordării acestei teme a fost determinată de numărul și diversitatea actelor administrative emise sau adoptate de autoritățile publice locale, în contextul dinamicii vieții sociale care implică domenii noi de activitate sau extinderea celor existente, toate necesitând o reglementare proprie la nivel local.

Toate aceste aspecte trebuie să întărească răspunsul la ipoteza dinamicii vieții sociale, și anume: "pentru ca administrația publică să își atingă obiectivele, instituțiile publice de profil și competențele acestora trebuie să fie dezvoltate, consolidate" [105, p.10] și în permanentă

evoluție; totodată, este necesară implementarea unor stimulente adecvate și a unor conexiuni dinamice, astfel încât societatea să beneficieze de un serviciu profesional de calitate.

Cunoașterea corectă a reglementărilor legale naționale privind tutela administrativă oferă fiecărui cetățean posibilitatea de a-și satisface propriile interese legitime și prin intermediul acestei pârghii puse la dispoziție de legiuitor, activitatea desfășurată de prefect pe acest segment fiind de maximă actualitate.

În România există obligația publicării raportului anual de activitate al tuturor instituțiilor publice, inclusiv al instituțiilor prefectului, conform cerințelor solicitate de ministerul de resort, respectiv Ministerul Afacerilor Interne. Solicitările ministerului vizează activitatea desfășurată de prefecturi în cursul unui an calendaristic, cu respectarea atribuțiilor stabilite de legiuitor și a organigramei existente. Astfel, întrucât principala activitate constituțională a prefectului constă în verificarea legalității actelor administrative emise sau adoptate de autoritățile publice locale, executive și deliberative, unul dintre segmentele de activitate raportate reflectă tocmai această activitate. Aceasta a fost sintetizată prin parcurgerea rapoartelor de activitate publicate pe site-urile oficiale ale prefecturilor.

Toate aceste date cantitative, cu caracter public, oferite de rapoartele de activitate — care constituie practic aceeași sursă pentru cercetarea documentară — au contribuit la prezentarea verificării actelor administrative locale în procedura tutelei administrative.

Verificarea a fost efectuată la sediul prefecturilor, luând ca referință anii 2022, 2023 și 2024 și un număr de 14 prefecturi [49–89], din diverse zone geografice ale țării, cu un număr variat de unități administrativ-teritoriale în componența județului și cu specificități determinate de zona geografică. Este necesară menționarea aspectului potrivit căruia „numărul actelor administrative *verificate* de prefect este strâns legat de numărul actelor *efectiv emise sau adoptate* și, mai mult, de numărul celor *comunicate* prefectului în vederea exercitării tutelei administrative" [103, p. 390]. Această precizare este necesară întrucât legiuitorul român a instituit în sarcina secretarului general al unității administrativ-teritoriale obligația comunicării actului administrativ către prefect, în termenul legal de 10 zile lucrătoare de la data emiterii sau adoptării acestuia.

Cu toate acestea, există situații izolate în care acte administrative emise sau adoptate la nivelul unităților administrativ-teritoriale nu sunt comunicate prefectului, motiv pentru care trebuie subliniată „importanța realității datelor publicate, în sensul indicării corespondenței directe între operațiunea de comunicare și cea de verificare" [106, p. 192], ambele având ca punct de plecare adoptarea sau emiterea actelor administrative în forma lor finală.

Se poate observa cu ușurință o ușoară creștere a numărului de acte verificate în anul 2023 față de anul 2022, în cazul a 11 prefecturi din analiză, și doar o diminuare nesemnificativă a procentului în 3 prefecturi. Situația referitoare la numărul actelor verificate în anul 2023 comparativ cu 2024 indică o scădere, conform Anexei 1.

Explicația fenomenului de fluctuație a actelor verificate în majoritatea cazurilor exemplificate nu reprezintă o îngrijorare sau un semnal de alarmă în activitatea prefectului, ci, dimpotrivă, tendința este de îndeplinire a *scopului* pentru care există și funcționează această instituție unică la nivel județean, și anume: *autoritățile publice locale să adopte sau să emită acte administrative legale.* În realizarea acestui scop, nu prezintă relevanță numărul actelor administrative generate de autoritățile locale, ci mai curând calitatea acestora. În acest sens, fenomenul fluctuației actelor administrative verificate de prefect este apreciat ca o variație numerică determinată de realitățile socio-economice și politice, o variație naturală, întrucât atribuțiile stabilite de legiuitor în sarcina autorităților locale executive sau deliberative nu au fost modificate substanțial ulterior reglementărilor propuse de Codul administrativ al României, care constituie baza legală a administrației publice și a intrat în vigoare la data de 5 iulie 2019.

Cu toate acestea, numeroase reglementări de bază stabilite prin Codul administrativ la data publicării sale nu au putut fi aplicate, întrucât nu existau norme adoptate care să permită executarea prevederilor legale fundamentale. Un astfel de exemplu îl reprezintă Hotărârea Guvernului nr. 392 din 14 mai 2020 privind aprobarea Normelor tehnice pentru întocmirea inventarului bunurilor care alcătuiesc domeniul public și privat al comunelor, al orașelor, al municipiilor și al județelor [41].

Astfel, deși inventarul bunurilor care constituie domeniul public și, respectiv, domeniul privat al comunelor, al orașelor, al municipiilor și al județelor se realizează conform prevederilor art. 289 și art. 357 din Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ, cu modificările și completările ulterioare [4, p. 392], autoritățile locale au adoptat hotărâri cu privire la domeniul public sau privat al unităților administrativ-teritoriale pe care le reprezintă ulterior apariției normelor legale, mai exact ulterior lunii mai 2020, ceea ce justifică o creștere a numărului actelor administrative locale în perioada de după aprobarea acestor norme.

Un alt aspect ce trebuie menționat în justificarea eventuală a fluctuației numerice a actelor administrative locale vizează respectarea prevederilor Legii nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, în sensul reglementării, în cuprinsul unui singur act normativ, distinct pe articole bine determinate, clare și concise, a mai multor măsuri sau decizii destinate întregii comunități. Modalitatea în care o autoritate înțelege să emită

un act contribuie la majorarea sau diminuarea numărului total de acte administrative emise sau adoptate la nivelul unității administrativ-teritoriale.

De pildă, la redactarea unei dispoziții de acordare a ajutorului social în temeiul Legii nr. 416/2001 [21] privind venitul minim garantat, se poate opta fie pentru întocmirea câte unei dispoziții individuale pentru fiecare beneficiar, fie pentru o dispoziție colectivă în care beneficiarii sunt nominalizați în anexă. Această din urmă modalitate nu este interzisă de legiuitor, iar adoptarea unei astfel de conduite ar putea contribui nu numai la diminuarea numărului actelor administrative locale — în speță, dispozițiile primarului —, ci și la o evidență mai compactă a beneficiarilor respectivi.

Sintetic, numărul actelor administrative locale emise sau adoptate de autoritățile publice locale și verificate de reprezentantul guvernului în teritoriu, cu evidențierea grafică a evoluției comparative față de anul precedent, poate fi redat conform figurii nr. 3.1.

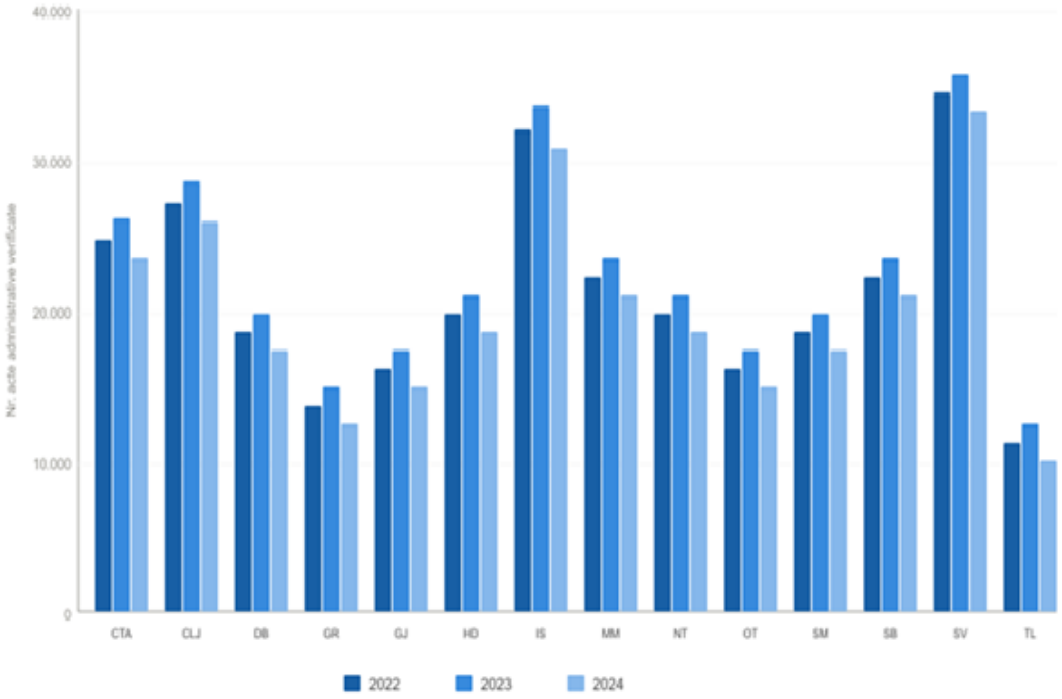


Figura 3.1. Evoluția actelor administrative locale verificate de prefect, pe categorii de acte și eșantion de județe în România (2022–2024)

Sursa: elaborat de autoare

Această reprezentare grafică nu indică o constantă în numărul actelor *verificate* pe totalul prefecturilor de referință, putând fi afirmat doar că nu există variații semnificative în numărul actelor verificate în cadrul fiecărei prefecturi. Astfel, analizând fiecare prefectură în parte pe orizontală și toate cele 14 prefecturi luate ca referință pe verticală (Anexa 1), nu rezultă un factor

comun în determinarea numărului de acte administrative verificate, fiecare autoritate gestionând în mod autonom activitatea pe care înțelege să o reglementeze printr-un act administrativ.

În rândul practicienilor din cadrul prefecturilor a fost susținut aspectul potrivit căruia numărul actelor administrative locale este direct proporțional cu numărul unităților administrativ-teritoriale de la nivelul unui județ, în sensul în care un număr mai mare de unități generează în mod automat un număr mai mare de acte administrative corespunzătoare. Afirmația comportă însă nuanțări, întrucât nu există o regulă absolută: fiecare autoritate a administrației publice locale, inclusiv cetățenii, are posibilitatea inițierii unui act administrativ local în cazurile și situațiile care servesc satisfacerii interesului general al comunității pe care le reprezintă.

Pornind de la rezultatele analizei privind actele administrațiilor locale verificate de prefect, se impune evidențierea, în continuare, a situațiilor referitoare la *procedurile prealabile* formulate în susținerea activității de tutelă administrativă. Situația a fost analizată în dinamica sa, pe parcursul celor trei ani calendaristici 2022, 2023 și 2024, indicând grafic evoluția comparativă a fenomenului, conform figurii nr. 3.2.

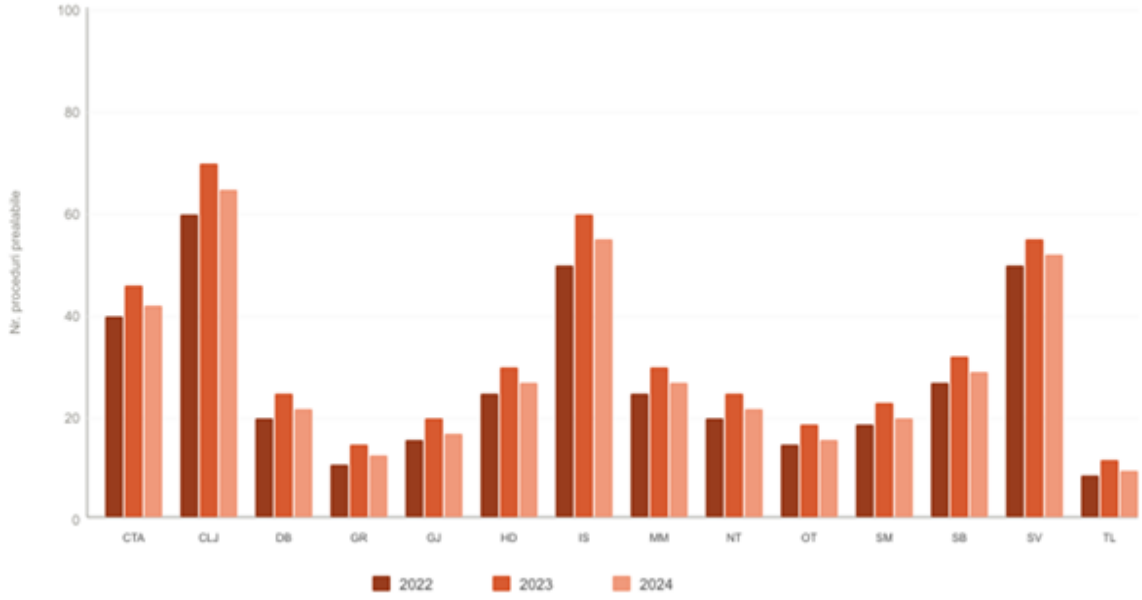


Figura 3.2. Evoluția procedurilor prealabile, pe tip de act și pe eșantion de județe în România (2022–2024)

Sursa: elaborat de autoare

Comparativ cu numărul actelor administrative verificate de prefect prin specialiștii din aparatul prefecturii, numărul *procedurilor prealabile este cu mult mai redus* și direct proporțional cu numărul actelor considerate ilegale (Anexa 2). Sintagma „considerate ilegale" este utilizată în mod deliberat, întrucât procedura tutelei administrative reprezintă o etapă intermediară, iar nu una definitivă în aprecierea legalității actului. Legiuitorul a conferit exclusiv

instanțelor de contencios administrativ competența de a desființa un act ilegal. Prefectul dispune de două posibilități legal reglementate în situația identificării unui act administrativ local ilegal: fie să solicite autorității administrației publice locale emitente revocarea, modificarea sau completarea actului considerat ilegal, prin intermediul procedurii prealabile, fie să sesizeze direct instanța de contencios administrativ competentă cu o acțiune în anularea actului administrativ local.

Pentru a preveni o reglementare locală ilegală concretizată într-un act administrativ local, un pilon esențial în mecanismul asigurării respectării legalității actului administrativ local îl reprezintă obligația legală a secretarului general al unității administrativ-teritoriale de a „contrasemna pentru legalitate" [4, p. 211] dispozițiile primarului, respectiv ale președintelui consiliului județean, precum și hotărârile consiliului local, respectiv ale consiliului județean, după caz. Mai mult, pentru o categorie distinctă de acte administrative — hotărârile consiliului local și județean — subzistă obligația de avizare a proiectelor de hotărâri.

Prin urmare, încă din faza de elaborare a unui act administrativ local, conceptul legalității își face simțită prezența prin instituția avizării, în sarcina secretarului general al unității administrativ-teritoriale, urmată de instituția contrasemnării actului în forma sa finală. La nivel intermediar intervine prefectul prin tutela administrativă exercitată, pentru ca, în final, instanțele de contencios administrativ, cu competențe diferențiate conform legislației, să decidă asupra legalității sau ilegalității unui act administrativ local.

Cercetătorii români Popa V. și colaboratorii definesc contenciosul administrativ ca fiind „activitatea de soluționare, cu putere de adevăr legal, de către instanțele de contencios administrativ competente potrivit legii, a conflictelor juridice în care cel puțin una dintre părți este un serviciu public administrativ, iar conflictul juridic s-a născut din adoptarea sau emiterea unui act administrativ de autoritate ilegal ori din refuzul de a rezolva o cerere referitoare la un drept recunoscut de lege" [147, p. 430].

Legalitatea ține de esența statului de drept, asigurarea sa fiind posibilă prin mecanisme precis reglementate de legislația internă în materia actelor administrative locale. Aceste mecanisme se concretizează în funcții publice sau instituții bine definite, ierarhizate astfel: secretarul general al unității administrativ-teritoriale, prefectul în calitatea sa de reprezentant al guvernului în teritoriu și, în final, instanțele de contencios administrativ — toate cu un rol determinant în consolidarea noțiunii de legalitate a actului administrativ local.

Numărul redus de acte administrative intrate în procedura prealabilă, reglementată în România prin Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, reprezintă, pe de o parte, rezultatul final al exercitării tutelei administrative (alături de un număr considerabil de acte

administrative legale verificate) și, pe de altă parte, un indicator al activității desfășurate de prefect.

Astfel cum s-a menționat anterior, scopul principal al activității de verificare a legalității îl reprezintă adoptarea/emiterea de către autoritățile publice locale a actelor administrative legale. În realizarea acestui scop, prevenția exercitată de prefect are ca rezultat un număr cât mai redus de proceduri prealabile formulate, precum și de acțiuni promovate la instanța de contencios administrativ împotriva actelor administrative locale considerate ilegale.

Un alt aspect important în justificarea numărului scăzut de proceduri prealabile îl reprezintă legătura permanentă și comunicarea continuă dintre aparatul prefecturii și secretarul general al unității administrativ-teritoriale, ambii implicați în asigurarea respectării legalității actelor administrative.

Analiza empirică privind impactul intervenției prefectului asupra atestării calității actului administrativ a fost realizată prin parcurgerea rapoartelor de activitate publice din anii 2022, 2023 și 2024, aparținând următoarelor prefecturi: Constanța, Cluj, Dâmbovița, Giurgiu, Gorj, Hunedoara, Iași, Maramureș, Neamț, Olt, Satu Mare, Sibiu, Suceava și Tulcea. Procedurile prealabile formulate de prefect cu privire la actele ilegale ale autorităților publice locale, raportate la totalul actelor verificate în cei trei ani de referință, conduc la concluzia că majoritatea hotărârilor și dispozițiilor respectă cadrul normativ național, fără a fi necesară intervenția prefectului. Există, prin urmare, un nivel de conformitate legală la nivel local.

Și mai reduse decât numărul procedurilor prealabile sunt acțiunile formulate de prefect la instanța de contencios administrativ. Procedurile prealabile formulate de prefect și comunicate autorităților emitente își produc efectul urmărit în majoritatea cazurilor, în sensul că acestea recurg ele însele la revocarea, modificarea sau completarea actului. Merită subliniat că prefectul nu este obligat la parcurgerea procedurii prealabile, ci, dimpotrivă, poate ataca direct la instanță actul considerat ilegal.

Creșterea numărului de acțiuni la instanță în anul 2023 (Anexa 3) poate fi explicată și prin modificarea statutului prefectului, în sensul exercitării funcției din perspectiva numirii politice, astfel cum este reglementată legal în prezent. Autoritățile locale, fie ele deliberative sau executive, pot invoca rezerve cu privire la exercitarea atribuției de tutelă administrativă de către prefectul cu funcție de numire politică, acesta constituind și unul dintre motivele pentru care este refuzată revocarea, modificarea sau completarea unui act administrativ solicitate de prefect. Refuzul determină sesizarea instanței de contencios administrativ.

Situația acțiunilor promovate la instanța de contencios administrativ de prefect, pentru cele 14 prefecturi de referință, se prezintă grafic conform figurii nr. 3.3.



Figura 3.3. Evoluția actelor administrative locale atacate la instanța de contencios administrativ în România (2022–2024)

Sursa: elaborat de autoare

În concluzie, în România, ca urmare a analizei documentare efectuate la nivelul celor 14 prefecturi [49–89], în perioada 2022–2024, se evidențiază următoarele aspecte: numărul actelor verificate de prefect în tutela administrativă indică o fluctuație numerică a acestora prin raportare la anul precedent; numărul procedurilor prealabile este cu mult mai redus decât numărul actelor verificate și direct proporțional cu numărul actelor considerate ilegale; se înregistrează o creştere a numărului anual de acțiuni la instanța de contencios administrativ în raport cu totalul actelor verificate și cu procedurile prealabile formulate ca urmare a exercitării tutelei administrative; volumul considerabil de acte administrative locale verificate relevă preocuparea prefectului de a supune controlului de legalitate fiecare act în parte, cu rol în corectarea ilegalităților.

Centralizarea celor trei situații prezentate grafic a fost analizată în dinamica sa pe parcursul celor trei ani calendaristici 2022, 2023 și 2024, indicând și procentual evoluția comparativă a fenomenului analizat, conform Anexelor 1, 2 și 3, atașate. Prezentarea unei centralizări integrale pentru România face obiectul Anexei 4.

Documentarea privind procedurile prealabile și acțiunile promovate la instanța de contencios administrativ de prefect are, în prezenta cercetare, menirea de a evidenția numărul actelor administrative *legale* rezultate în urma exercitării controlului de legalitate. Tuturor acestor acte le va fi atribuită însușirea de a fi calitative ca urmare a intervenției prefectului prin constatarea și atestarea legalității lor și numai în măsura în care produc efectele sociale în virtutea cărora au fost emise sau adoptate.

Pledăm pentru noțiunea de **calitate** a actelor administrative locale în măsura în care aceasta are același înțeles cu **legalitatea**, în sensul îndeplinirii condițiilor de fond și de formă în virtutea cărora un act administrativ local este atestat ca legal, distingându-se astfel de actele locale ilegale. Întregim definirea conceptului de calitate a actelor administrative locale cu necesitatea producerii **efectelor sociale** în virtutea cărora au fost emise sau adoptate, ca element de conținut final în procedura controlului de legalitate. În acest mod, se asigură că actul administrativ local a cărui legalitate a fost confirmată de reprezentantul guvernului în teritoriu funcționează prin mecanismele necesare atingerii scopului în virtutea căruia a fost emis sau adoptat.

Actele administrative locale calitative pot fi integrate, datorită acestei însușiri, în ierarhia normelor juridice reglementate la nivel local, privite prin prisma efectelor produse în urma atestării legalității. Este o absorbție firească, trecută prin filtrul controlului de legalitate al reprezentantului statului în teritoriu, căruia legiuitorul i-a conferit posibilitatea de a ataca la instanță actele considerate ilegale. Toate celelalte acte administrative considerate legale — deci calitative — vor fi deferite colectivităților locale, prin emitentii acestora, ulterior atestării legalității, aspect ce se concretizează în rolul esențial al reprezentantului guvernului în teritoriu asupra calității vieții unei comunități locale.

Nu este vorba despre un număr redus de acte administrative legale, ci, dimpotrivă, în fiecare an sunt verificate de prefecturile din România peste un milion de acte administrative locale, astfel cum indică rapoartele de activitate publicate pe site-urile prefecturilor. Astfel, nu numai calitatea este esențială, ci și cantitatea poate constitui un indicator semnificativ în evaluarea activității de verificare a legalității în sarcina reprezentantului guvernului în teritoriu, cu impact asupra ordinii juridice la nivel național.

Odată atestată legalitatea actului administrativ local, emitentii își pot realiza scopurile pentru care au utilizat acest instrument juridic de îndeplinire a misiunii administrative. Legislația din România prevede în sarcina prefectului posibilitatea sancționării contravenționale a autorităților executive locale și județene în cazul în care nu au pus în aplicare „cu rea-credință" [4, p. 420] o hotărâre a organului deliberativ, privând astfel comunitatea de efectele sociale avute în vedere la adoptarea actului. Acesta este motivul pentru care producerea efectelor sociale avute în vedere la adoptarea actelor administrative locale este reținută ca element de conținut final în asigurarea legalității actelor administrative locale.

Calitatea actelor administrative locale trebuie să corespundă cerințelor unui control de legalitate neutru din punct de vedere politic, obiectiv și rațional. Pot fi adăugate și caracterul minuțios al controlului, datorat complexității prevederilor legale naționale cu impact asupra

activităților autorităților publice locale pe diverse segmente de activitate, care impun reprezentantului guvernului în teritoriu capacitatea de a examina în detaliu motivarea în drept a actelor locale, cu atenție deosebită și rigoare metodologică.

În strânsă legătură cu conceptul calității actelor administrative locale se află cadrul normativ național. Acesta cuprinde, în mod preponderent, norme juridice cu caracter imperativ, ceea ce presupune că autoritățile publice locale nu au posibilitatea de a negocia, în plan reglementar, cu prefectul. Acesta este motivul pentru care controlul de legalitate este calificat ca unul riguros, cu consecința atestării unei calități statice a actelor locale. Aceasta poate deveni una dinamică dacă este îmbrățișată ideea unui contact între prefect și entitatea supusă tutelei, nu în planul reglementării scrise, ci exclusiv în sensul comunicării anterioare reglementării locale, cunoscut fiind că nu se reușește întotdeauna redactarea întocmai a celor intenționat de inițiator.

O comunicare între factorii implicați în raportul tutelei administrative, anterioară emiterii sau adoptării actului administrativ local, poate contribui la sporirea gradului de conformitate cu legislația în vigoare. Din această perspectivă, este încurajat dialogul dintre autoritățile publice locale și prefect în domeniul inițierii actelor administrative locale, atât pentru aprofundarea nuanțelor și sensurilor oferite de textele legale, cât și, mai ales, pentru valorificarea jurisprudenței, care deschide calea unor reglementări mai ample și mai detaliate.

Literatura de specialitate franceză sublinia că „dialogul între stat și colectivitățile locale este cu atât mai necesar cu cât, în procesul descentralizării, acestora le-au fost repartizate competențe complexe, care altădată reveneau organelor centrale" [126, p. 158]. Acesta reprezintă un model de bună practică ce ar putea fi legifetat și în România, în vederea consolidării parametrilor necesari cunoașterii și aprofundării legislației, contribuind astfel la îmbunătățirea calității actelor administrative locale.

În prezent, prefectul, prin secretarul general al prefecturii, asigură îndrumarea secretarilor generali ai unităților administrativ-teritoriale și ai subdiviziunilor administrativ-teritoriale ale municipiilor prin diverse forme, inclusiv circulare prin care sunt evidențiate anumite proceduri legale de urmat, ca pași necesari în procesul emiterii sau adoptării actelor administrative locale.

Nu este îmbrățișată opinia doctrinei franceze conform căreia autoritățile centrale, atunci când explică o prevedere legală, „nu caută să descopere sensul ascuns al acestuia, ci decid asupra semnificației sale" [192, p. 101]. Rolul îndrumărilor nu este de a decide în locul inițiatorului sau de a limita decizia locală, ci, dimpotrivă, de a deschide calea spre o interpretare corectă a prevederilor legale, pentru ca, în final, să contribuie la calitatea actului administrativ local.

Studiu de caz:Instituţia Prefectului Judeţul Botoşani

Utilitatea cercetării documentare este susținută de indicarea unui studiu de caz în conturarea detaliată a elementelor de conținut ale controlului de legalitate, după cum urmează.

Prefectul județului Botoșani a promovat acțiune la instanța de contencios administrativ competentă, respectiv Tribunalul Botoșani, solicitând anularea Hotărârii Consiliului Județean Botoșani nr. 64 din 23 martie 2021 privind repartizarea sumelor defalcate din taxa pe valoarea adăugată pentru finanțarea cheltuielilor privind drumurile județene și comunale pentru anul 2021 și estimările pentru anii 2022–2024. Acțiunea reprezentantului guvernului în teritoriu a făcut obiectul dosarului nr. 1080/40/2021 al Secției de contencios administrativ și fiscal a Tribunalului Botoșani.

Motivul de nelegalitate invocat de prefectul județului Botoșani, în urma exercitării controlului de legalitate, a constat în nerespectarea art. 4 lit. c) din Legea nr. 15/2021 privind bugetul de stat pe anul 2021, care stipulează că sumele destinate finanțării cheltuielilor privind drumurile județene și comunale se repartizează pe unități administrativ-teritoriale în funcție de *lungimea și starea tehnică a acestora*, cu nerespectarea, în concret, a criteriilor prevăzute de legiuitor [26].

Odată cu promovarea acțiunii de către prefectul județului la instanța de contencios administrativ competentă, actul atacat este suspendat de drept conform legislației naționale, respectiv art. 123 alin. (5) din Constituția României, coroborat cu prevederile art. 3 alin. (1) și alin. (3) din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ[25].

Întrucât unitățile administrativ-teritoriale așteptau repartizarea sumelor defalcate din taxa pe valoarea adăugată pentru finanțarea cheltuielilor privind drumurile județene și comunale pe anul 2021, de la Consiliul Județean, prin hotărârea adoptată în acest sens, conform prevederilor legale care reglementează finanțele publice locale, necesare aprobării propriilor bugete locale, s-a generat o situație de blocaj la nivel județean prin suspendarea de drept a Hotărârii Consiliului Județean nr. 64/23 martie 2021, ca urmare a atacării acesteia de către prefect.

Practic, această hotărâre a consiliului județean nu putea fi valorificată în procesul de alcătuire și aprobare, în termenele legale, a tuturor bugetelor locale de pe raza județului Botoșani. Este de notorietate că, în legislația națională, aprobarea bugetelor locale ale unităților administrativ-teritoriale este supusă unui calendar bugetar strict reglementat care, în caz de nerespectare, prevede sancțiuni severe.

Ulterior pronunțării instanței de fond, prin care acțiunea prefectului a fost respinsă ca nefondată prin Sentința civilă nr. 200 din 7 mai 2021, Consiliul Județean Botoșani a procedat la adoptarea unei noi hotărâri, revocând hotărârea atacată în instanță și adoptând Hotărârea nr. 171 din 2 septembrie 2021, cu același obiect. Recursul prefectului, judecat la Curtea de Apel Suceava

cu privire la soluția pronunțată de Tribunalul Botoșani, s-a finalizat prin admiterea recursului și respingerea acțiunii ca rămasă fără obiect, prin Decizia civilă nr. 620 din 27 septembrie 2021.

Exemplul de mai sus vine să justifice și să argumenteze necesitatea instituirii unei proceduri de preavizare a actelor administrative locale de către reprezentantul guvernului în teritoriu, exercitată exclusiv asupra actelor administrative locale cu caracter normativ, în vederea evitării adoptării unui act administrativ cu încălcarea prevederilor legale și a respectării calendarelor de adoptare specifice. Această necesitate este cu atât mai pregnantă cu cât actele cu caracter normativ produc efecte *erga omnes*, asupra întregii comunități, ceea ce poate conduce la afectarea vieții sociale a unei întregi populații și, implicit, la dificultăți în funcționarea întregului aparat administrativ local. Prevenirea unor astfel de disfuncționalități ar fi posibilă prin intervenția punctuală a legiuitorului, prin includerea unei noi instituții în legislația administrativă, denumită ***preavizare***.

Analiza SWOT a activității Instituției Prefectului (studiu de caz: Prefectura Giurgiu, 2023)

Corelativ elementelor de conținut ale controlului de legalitate, există situații care pot influența efectiv procedura de verificare a legalității. Din raportul de activitate pentru anul 2023 al Prefecturii Giurgiu, luat ca referință, se evidențiază că prefecturile se confruntă frecvent cu o diversitate de deficiențe în activitate.

În acest context, prezintă relevanță analiza SWOT realizată la nivelul Prefecturii Giurgiu, care a stat la baza evaluării rezultatelor activității desfășurate în cursul anului 2023 [58, p. 5].

Rezultatele acestei analize pot constitui un tablou reprezentativ pentru majoritatea prefecturilor din România:

PUNCTE TARI:

- Existența personalului cu experiență în activitatea specifică Instituției Prefectului;
- Procent foarte ridicat al personalului cu studii superioare;
- Procent ridicat al angajaților instituției care dețin o funcție publică;
- Capacitatea de adaptare a structurilor instituției la schimbări și cerințe noi;
- Disponibilitatea de participare la acțiuni ce depășesc programul de lucru;
- Grad de transparență ridicat în relațiile publice.

PUNCTE SLABE:

- Personal insuficient ca număr;
- Inexistența unei rețele informatice de comunicare cu serviciile publice deconcentrate și cu autoritățile publice locale;

- Diversitatea mare de problematici și zona mare de acțiune;
- Volum foarte mare de lucrări;
- Dificultăți de comunicare cu unele autorități ale administrației publice locale.



Figura 3.4. Analiza SWOT extinsă a activității Instituției Prefectului în România

Sursa : elaborată de autoare

Punctele tari identificate confirmă existența unui capital uman calificat și dedicat în cadrul instituțiilor prefectului. Experiența personalului și procentul ridicat de angajați cu studii superioare constituie premise favorabile pentru exercitarea unui control de legalitate riguros și profesionist. Capacitatea de adaptare și disponibilitatea personalului demonstrează o flexibilitate instituțională care compensează parțial deficiențele de resurse.

Punctele slabe evidențiate merită o analiză diferențiată:

(a) Insuficiența personalului constituie o vulnerabilitate critică, cu impact direct asupra profunzimii analizei juridice. Un număr redus de specialiști, confruntat cu un volum considerabil de acte administrative (zeci de mii anual per prefectură), generează riscul unui control formal, insuficient de aprofundat. Această constatare este convergentă cu situația din Republica

Moldova, unde media de 5.746 de acte per specialist (2021) a fost identificată ca „limită de saturație" a sistemului [93, p. 15].

(b) Inexistența unei rețele informatice de comunicare între prefecturi și autoritățile publice locale reprezintă deficiența cu cel mai mare potențial de remediere. Republica Moldova a demonstrat, prin implementarea RSAL (2019), că digitalizarea comunicării transformă substanțial eficiența controlului. Absența unui instrument echivalent în România constituie un decalaj tehnologic care trebuie eliminat cu prioritate.

(c) Dificultățile de comunicare cu unele APL reflectă tensiunile inerente relației tutelă — autonomie locală, amplificate de modificarea statutului Prefectului (din funcționar public apolitic în demnitar politic, 2021). Această constatare coroborează observația din analiza procedurilor prealabile, unde refuzul autorităților locale de a se conforma solicitărilor Prefectului poate fi parțial motivat de percepția politizării funcției.

Deși analiza SWOT din Prefectura Giurgiu include explicit dimensiunile „Oportunități" și „Amenințări", acestea pot fi extinse în contextul general al cercetării:

OPORTUNITĂȚI:

- Implementarea unei platforme informatice de comunicare cu APL, după modelul RSAL din Republica Moldova;
- Cooperarea bilaterală România-Republica Moldova (Memorandumul din 29 iulie 2024);
- Spațiul digital comun consacrat prin Memorandumul de înțelegere în domeniul transformării digitale (11 februarie 2022);
- Intensificarea programelor de formare continuă pentru personalul de specialitate.

AMENINȚĂRI:

- Politizarea funcției de Prefect, cu riscul afectării obiectivității controlului;
- Fluctuația personalului de specialitate, determinată de condițiile salariale și de presiunea volumului de muncă;
- Inflația legislativă, care complică procesul de verificare a conformității actelor locale cu un cadru normativ în permanentă schimbare;
- Rezistența unor APL la intrarea în legalitate, amplificată de percepția controlului ca instrument politic.

Această analiză SWOT extinsă fundamentează necesitatea acțiunii pe două direcții prioritare: digitalizarea comunicării (eliminarea punctului slab principal) și instituirea mecanismului de preavizare consultativă (valorificarea oportunității de prevenție).

Obiectivul strategic comun al prefecturilor constă și în creșterea gradului de conformitate a actelor administrative locale cu prevederile legale de nivel superior, pe acest segment al tutelei administrative exercitate de reprezentantul guvernului în România. În rapoartele publicate pe paginile de internet ale prefecturilor sunt indicate și principalele probleme care au generat declanșarea procedurilor prealabile, respectiv a atacării la instanța de contencios administrativ.

Principalele motive care au impus declanșarea procedurilor prealabile sau atacarea în contencios administrativ la nivelul Prefecturii Cluj în cursul anului 2022 au constat în:

- „încălcarea prevederilor privind ierarhizarea funcțiilor publice; încălcarea prevederilor art. 9 alin. (2) și (3) din OUG nr. 28/2008 privind Registrul Agricol, cu tentativa de eludare a dispozițiilor legale cu privire la răspunderea secretarului general referitoare la necompletarea sau completarea necorespunzătoare a Registrului Agricol ;
- încălcarea dispozițiilor legale privind reorganizarea instituției; încălcarea prevederilor referitoare la darea în folosință gratuită a bunurilor aparținând domeniului public al unității administrativ-teritoriale;
- încălcarea prevederilor legale cu privire la atestarea domeniului public al unității administrativ-teritoriale; nerespectarea prevederilor Legii nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată; [19]
- încălcarea prevederilor Legii nr. 554/2004 a contenciosului administrativ; nerespectarea prevederilor legale cu privire la atribuirea sau schimbarea de denumiri; încălcarea dispozițiilor privind acordarea de subvenții în baza OG nr. 82/2001; încălcarea dispozițiilor OUG nr. 195/2002 privind circulația pe drumurile publice; taxe și impozite locale; necompetență a consiliului local" [52, p. 5].

Aceste deficiențe pot genera instabilitate juridică. În acest sens, statul francez a susținut că „insuficiența controlului de legalitate asupra actelor unei asociații de comune constituie o culpă gravă, de natură să atragă răspunderea juridică a statului" [96, p. 13].

Lista deficiențelor constatate la nivelul Prefecturii Cluj a fost evidențiată în mod deliberat. Acestea sunt atotcuprinzătoare, multe dintre ele fiind comune tuturor prefecturilor; cel mai îngrijorător aspect rămâne însă repetarea lor periodică, de la un an la altul. Acesta este momentul oportun pentru a formula o recomandare în contextul digitalizării administrației publice din România. Ar fi utilă adoptarea procedurii reglementate de Republica Moldova cu privire la efectuarea controlului de legalitate prin intermediul Registrului de stat al actelor locale, implementat începând cu data de 28 octombrie 2019 [40, p. 11]. În România, a fost efectuat un prim demers prin înființarea „Monitoarelor Oficiale Locale" [4, p. 363], însă fără efecte asupra

activității de tutelă administrativă și fără ca prefectul să fie conectat direct cu autoritățile locale prin intermediul acestei aplicații.

O variantă electronică cu acces la un Registru special constituit în acest scop ar reprezenta o utilitate incontestabilă în România. Există deja obligativitatea publicării actelor locale în Monitorul Oficial Local și în Registrul pentru evidența proiectelor de hotărâri ale autorității deliberative, precum și în Registrul pentru evidența proiectelor de dispoziții ale autorității executive, creându-se astfel un context favorabil implementării unei noi platforme cu acces la cele existente, similar modelului din Republica Moldova.

În contextul studiului comparativ al temei de cercetare și în vederea apropierii conținutului cercetării de actualitate, este relevant aspectul potrivit căruia România și Republica Moldova dețin un spațiu digital comun, consacrat prin *Memorandumul de înțelegere în domeniul transformării digitale dintre București și Chișinău*, semnat în cadrul ședinței comune a Guvernelor României și Republicii Moldova la data de 11 februarie 2022.

Mijloacele și metodele pentru înființarea platformei specifice, după modelul Republicii Moldova, sunt disponibile încă din anul 2022. Unul dintre obiectivele de cooperare bilaterală îl reprezintă tocmai *dezvoltarea platformelor, infrastructurilor digitale și a serviciilor publice electronice*, astfel încât este susținută preluarea modelului Registrului de Stat al actelor locale din Republica Moldova și aplicarea sa în România.

De dată recentă, există un interes bilateral de promovare a conceptului de reprezentant al guvernului în teritoriu, între România și Republica Moldova, prin semnarea Memorandumului privind activitatea reprezentanților guvernului în teritoriu, la data de 29 iulie 2024, la Chișinău, între Ministerul Afacerilor Interne din România și Cancelaria de Stat a Republicii Moldova.

Realizând o sinteză a celor analizate în prezentul subcapitol vom conluziona următoarele :

- analiza empirică realizată pe un eșantion de 14 prefecturi din România, pentru perioada 2022-2024, confirmă că volumul actelor administrative locale verificate anual este considerabil (peste un milion la nivel național), iar fluctuațiile numerice de la un an la altul reprezintă variații naturale determinate de realitățile socio-economice și politice, nu un semnal de alarmă privind eficiența controlului;

- numărul procedurilor prealabile formulate de prefect este cu mult mai redus decât numărul actelor verificate, iar acțiunile promovate la instanța de contencios administrativ sunt și mai puțin numeroase. Această proporție confirmă îndeplinirea scopului principal al tutelei administrative: adoptarea de acte legale de către APL, cu un rol *preventiv dominant* al Prefectului;.

- studiul de caz al Prefecturii Botoșani (HCJ nr. 64/2021) demonstrează consecințele severe ale suspendării de drept a actelor atacate — blocajul bugetar la nivel județean — și fundamentează necesitatea instituirii mecanismului de preavizare consultativă pentru actele normative, ca propunere de lege ferenda;

- analiza SWOT extinsă (Prefectura Giurgiu, 2023) evidențiază un dezechilibru între capitalul uman calificat (punct tare) și insuficiența resurselor numerice și tehnologice (puncte slabe), în special inexistența unei rețele informatice de comunicare cu APL — deficiență remediabilă prin implementarea unui registru electronic după modelul RSAL din Republica Moldova;

- calitatea actului administrativ local este definită prin dubla dimensiune: legalitatea (conformitatea cu condițiile de fond și formă, atestată de RGT) și producerea efectelor sociale vizate la adoptare/emitere. Această definiție completează noțiunea de legalitate cu dimensiunea eficacității sociale, depășind simpla conformitate formală;

- dialogul preventiv dintre prefect și APL, anterior emiterii/adoptării actelor, constituie un factor determinant în creșterea gradului de conformitate. Modelul francez al dialogului obligatoriu între stat și colectivitățile locale reprezintă o bună practică recomandată pentru legiferare în România;

- eliminarea avizului comisiilor de specialitate ale consiliilor locale/județene pentru proiectele de hotărâre cu caracter individual constituie o propunere de lege ferenda justificată prin necesitatea fluidizării procedurilor de adoptare și eliminarea subiectivismului, avizul fiind suficient și util exclusiv pentru proiectele cu caracter normativ;

- cooperarea bilaterală România-Republica Moldova în domeniul RGT, consacrată prin Memorandumul din 29 iulie 2024 și spațiul digital comun (Memorandumul din 11 februarie 2022), creează premisele implementării în România a Registrului de Stat al Actelor Locale, cu impact transformator asupra eficienței controlului de legalitate.

3.2. Exercitarea misiunii de control al legalității actelor administrative locale de către oficiile teritoriale ale Cancelariei de Stat în Republica Moldova

Analiza aprofundată a domeniului de responsabilitate atribuit reprezentantului guvernului în teritoriu (RGT) — mandat care, în arhitectura instituțională a Republicii Moldova, este exercitat prin intermediul Șefului Oficiului Teritorial al Cancelariei de Stat — se dovedește a fi absolut crucială pentru atingerea obiectivelor fundamentale ale prezentei cercetări.

În conformitate cu prevederile imperative ale art. 72 alin. (1) din Legea nr. 436/2006 privind administrația publică locală, Cancelaria de Stat are obligația legală de a întocmi și de a

publica anual Raportul privind controlul actelor autorităților administrației publice locale. Acest document oficial transcende simplul caracter informativ, constituind o bază solidă pentru adoptarea deciziilor administrative în materie de control de legalitate.

Valoarea sa este, în egală măsură, una profund științifică, întrucât datele statistice integrate și studiile de caz prezentate permit stabilirea unor tendințe clare în procesul decizional al autorităților administrației publice locale (APL) și facilitarea identificării raporturilor de cauzalitate în situațiile de abatere de la principiul legalității.

Misiunea Oficiului Teritorial, reglementată riguros prin lege, constă în asigurarea funcționării optime și coerente a administrației publice locale prin exercitarea controlului administrativ de legalitate.

Îndeplinirea acestei misiuni comportă un grad ridicat de dificultate, având în vedere provocările juridice contemporane, precum „instabilitatea legislației administrative" și „inflația legislativă". Aceste fenomene se manifestă printr-o multiplicare adesea necontrolată a actelor normative, fapt care generează obstacole considerabile în aplicarea eficientă și uniformă a normelor de către corpul funcționarilor publici [202, p.98]. În acest context, Oficiul Cancelariei de Stat își fundamentează activitatea de control pe o serie de principii stabilite de lege:

- Exercitarea controlului exclusiv potrivit procedurilor și în cazurile strict prevăzute de legislația în vigoare;
- Respectarea neabătută a principiului proporționalității între amploarea intervenției autorității de control și importanța intereselor protejate;
- Neadmiterea oricărei forme de limitare a dreptului APL de a administra în mod autonom, în condițiile legii, afacerile ce țin de propria competență [90, p.13].

Doctrina de specialitate din Republica Moldova fundamentează utilitatea controlului de tutelă administrativă din multiple perspective strategice: pe de o parte, supravegherea funcționării regulate și continue a serviciilor publice gestionate de autoritățile descentralizate; pe de altă parte, veghea constantă ca interesele locale să nu fie satisfăcute în detrimentul intereselor generale ale statului. Totodată, acest mecanism garantează că autoritățile locale satisfac nevoile comunităților în cele mai bune condiții posibile, contribuind astfel la menținerea unității indisolubile a statului. Controlul administrativ are ca obiectiv central verificarea conformității actelor emise de APL (atât de nivelul I, cât și de nivelul II) cu textul Constituției, cu tratatele internaționale la care Republica Moldova este parte, cu Legea administrației publice locale și cu celelalte acte normative de nivel superior.

Un moment de cotitură în evoluția acestui concept îl reprezintă noua etapă de digitalizare, inițiată la 27 octombrie 2019, care a permis interconectarea activității reprezentantului

guvernului în teritoriu cu cea a APL prin intermediul Registrului de Stat al Actelor Locale (RSAL). Acest progres tehnologic este deosebit de lăudabil, deoarece anterior acestei date, procedura de notificare a actelor considerate ilegale putea fi inițiată doar după prezentarea fizică a actului pe suport de hârtie. În actuala variantă electronică, executarea misiunii de control a devenit substanțial mai rapidă și mai eficientă.

În Republica Moldova, activitatea de control este realizată printr-o rețea de 10 Oficii Teritoriale (OT) ale Cancelariei de Stat, fiecare având în gestiune un număr variabil de unități administrativ-teritoriale (UAT) de ambele niveluri:

- **Oficiul Teritorial Bălți**: gestionează municipiul Bălți și raioanele Fălești, Glodeni, Rîșcani, Sîngerei, însumând un total de 85 de unități administrativ-teritoriale;
- **Oficiul Teritorial Cahul**: are în responsabilitate raioanele Cahul, Cantemir și Taraclia, cu un total de 82 de UAT;
- **Oficiul Teritorial Chișinău**: gestionează municipiul Chișinău și raioanele Criuleni, Dubăsari, Ialoveni și Strășeni, acoperind 122 de UAT;
- **Oficiul Teritorial Căușeni**: responsabil pentru raioanele Căușeni, Anenii Noi și Ștefan Vodă, cu un total de 79 de UAT;
- **Oficiul Teritorial Comrat**: exercită controlul asupra Unității Teritoriale Autonome Găgăuzia;
- **Oficiul Teritorial Edineț**: acoperă raioanele Edineț, Briceni, Dondușeni și Ocnița, totalizând 107 UAT;
- **Oficiul Teritorial Hîncești**: gestionează raioanele Hîncești, Leova, Cimișlia și Basarabeasca, cu un număr de 98 de UAT;
- **Oficiul Teritorial Orhei**: are în gestiune raioanele Orhei, Rezina, Șoldănești și Telenești, totalizând 121 de UAT;
- **Oficiul Teritorial Soroca**: responsabil pentru raioanele Soroca, Drochia și Florești, cumulând 107 UAT;
- **Oficiul Teritorial Ungheni**: acoperă raioanele Ungheni, Nisporeni și Călărași, cu un total de 87 de UAT.

Implementarea Registrului de Stat al Actelor Locale a reprezentat un real succes atât pentru administrația publică locală, cât și pentru activitatea RGT. Posibilitatea de consultare interinstituțională a Registrului — în special între emitenți — a creat premisa unei ajustări a calității actelor emise. Secretarii consiliilor beneficiază astfel de o sursă de inspirație sigură și de modele de urmat, cunoscând actele care au fost deja atestate ca legale.

Un aspect deosebit de relevant este creșterea spectaculoasă a actelor verificate în cadrul controlului facultativ: de la 5.271 de acte în 2018, la 31.633 în 2019 și la 84.405 în 2020[90]. Această dinamică denotă o cunoaștere aprofundată a legislației de către toți factorii implicați și o creștere a încrederii în misiunea RGT. Pentru participanții interesați, atestarea legalității de către RGT reprezintă etapa finală în calificarea actului, oferind certitudinea calității acestuia. De asemenea, creșterea numărului actelor administrative locale verificate în cadrul controlului facultativ se poate datora și încrederii acordate RGT în exercitarea misiunii de atestare a legalității, oferind prin aceasta certitudinea actului bine fundamentat juridic, practic calitatea actului administrativ local.

Asigurarea calității actelor administrative locale de către reprezentantul guvernului în teritoriu poate fi definită ca fiind exercitarea unui control de legalitate conform asupra actelor administrative emise sau adoptate de către autoritățile locale, unde autoritatea de tutelă nu dispune de puterea de a anula direct actul, ci doar de a sesiza instanța de contencios administrativ. Această sesizare are loc doar dacă RGT nu obține pe cale amiabilă abrogarea, modificarea sau completarea actului. Astfel, tutela administrativă este, în cele din urmă, supusă controlului judecătoresc.

Diminuarea numărului de acte cu elemente de ilegalitate trebuie să rămână un ideal permanent al administrațiilor locale. Conformitatea actelor cu cadrul normativ superior reprezintă dovada unei discipline juridice depline în comunitățile locale. Calitatea este asigurată prin respectarea strictă a normelor legale, dar și a regulilor morale care asigură buna funcționare a societății.

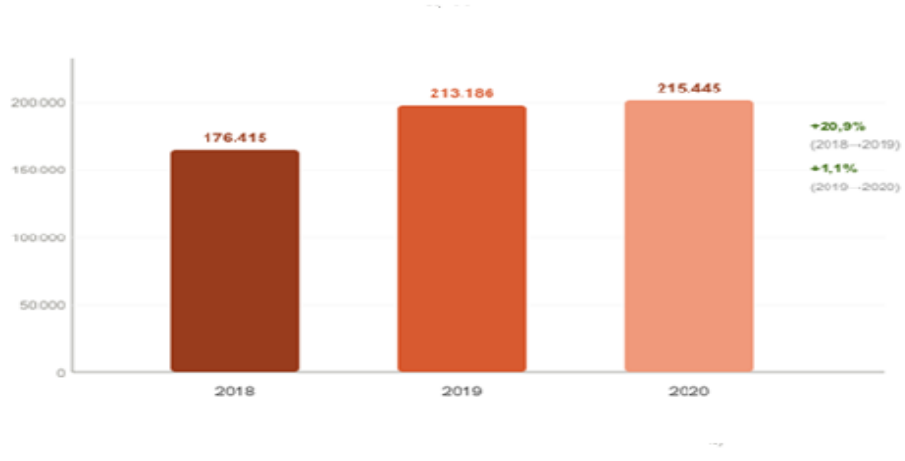


Figura 3.5. Evoluția actelor administrative locale verificate în Republica Moldova, (2018-2020)

Sursa: elaborată de autoare în baza raportului Cancelariei de Stat 2020

În ceea ce privește controlul *solicitat de persoanele vătămate* în anii de referință indicați, au fost supuse acestuia 158 de acte în anul 2018, 115 acte în 2019, iar în anul 2020 — 155 de acte, ceea ce semnifică o *menținere* a numărului acestora, privit în dinamica activității specifice reprezentantului guvernului în teritoriu [90, p. 11].

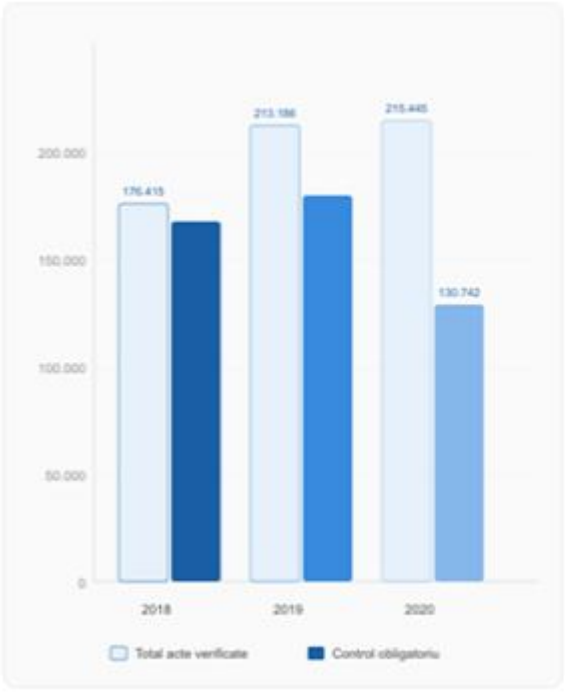


Figura 3.6.Control obligatoriu vs. total acte verificate (RM)

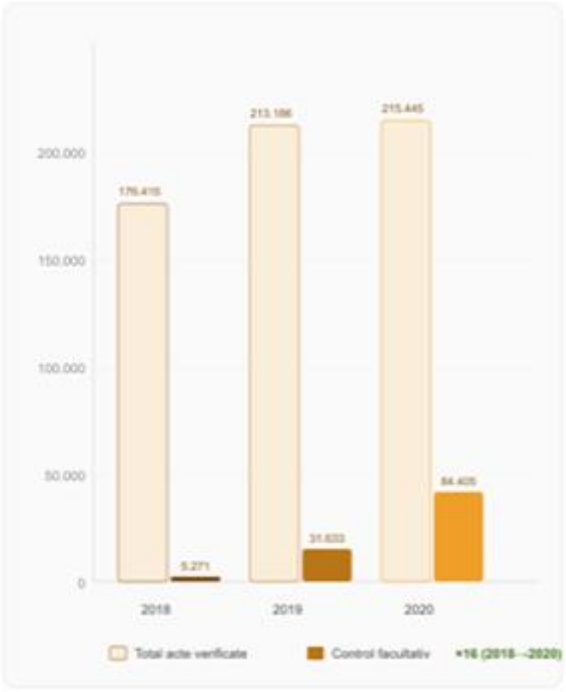


Figura 3.7. Control facultativ vs. total acte verificate (RM)

Sursa: elaborată de autoare în baza raportului Cancelariei de Stat 2020

Fluctuantă este situația numărului de acte administrative locale verificate în cadrul controlului de legalitate exercitat de către reprezentantul guvernului în teritoriu *la solicitarea autorităților administrației publice locale.* Astfel, în anul 2018 s-au verificat 280 de acte, pentru ca în anul 2019 numărul acestora să scadă la 49, iar în anul 2020 acestaa crescut din nou la 143 de acte administrative verificate la cererea autorității administrației publice locale.

Relevanța acestei fluctuații nu comportă justificare analitică, ci doar una metodologică, privită strict prin prisma implementării cu succes a Registrului de stat al actelor locale în Republica Moldova.

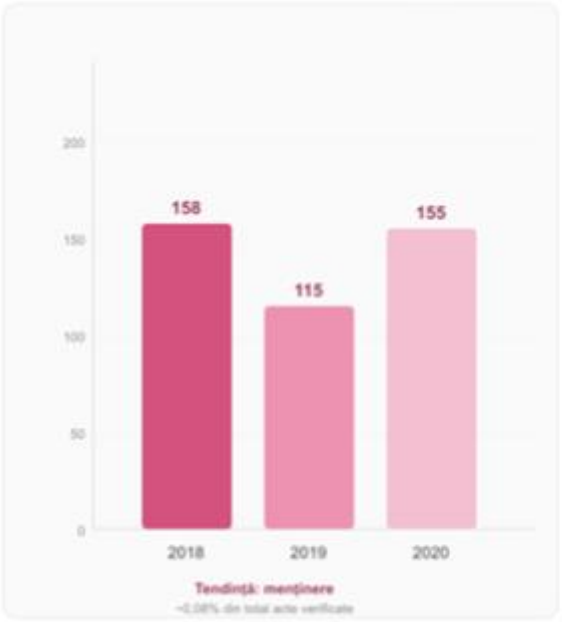


Figura 3.8.Control solicitat de persoane vătămate vs. Total (RM)

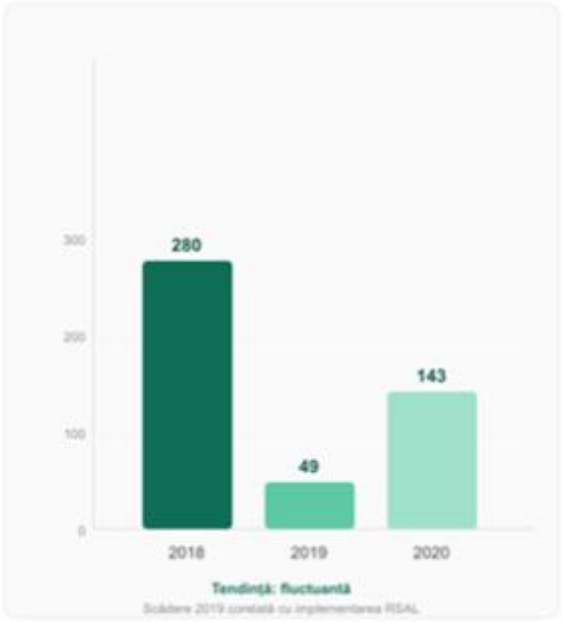


Figura 3.9.Control solicitat de APL vs.Total (RM)

Sursa: elaborată de autoare în baza raportului Cancelariei de Stat 2020

În ceea ce privește notificările formulate și înaintate autorităților publice locale în situația în care Oficiul Teritorial a constatat ilegalitatea unui act administrativ local, numărul acestora se menține constant, în dinamica celor trei ani de referință, fără modificări esențiale, așa cum rezultă din Rapoartul întocmit de către Cancelaria de Stat pe acest segment de activitate [90, p. 13]. Astfel, în anul 2018 s-au comunicat un număr de 1860 de notificări, ceea ce reprezintă un procent de 1,05% din totalul actelor verificate în acest an. Din totalul notificărilor, în 1140 de cazuri, autoritățile locale s-au conformat și au abrogat, modificat sau completat actul administrativ local conform cerințelor reprezentantului guvernului în teritoriu, ceea ce înseamnă un procent de 61,29%. Există și un procent de 15,37% reprezentând 286 de notificări în care autoritățile locale și-au menținut poziția inițială, fără a se conforma cerințelor rezultate în urma exercitării tutelei administrative. În anul 2019, s-au înregistrat un număr de 2158 de notificări, reprezentând un procent de 1,01% din totalul actelor verificate în acest an. S-au conformat solicitărilor în cazul a 1876 de notificări, reprezentând 86,93% din totalul sesizărilor, pentru ca doar în cazul unui număr de 282 de notificări, administrațiile locale să își mențină poziția.

Anul 2020 nu înregistrează modificări substanțiale pe acest segment de activitate, formulându-se un număr de 2609 de notificări, reprezentând un procent de 1,21% din totalul actelor verificate. În cazul a 1506 de notificări, reprezentând 57,7% din totalul notificărilor, autoritățile s-au conformat sesizărilor Oficiului Teritorial și numai în 406 cazuri s-au respins

notificările, ceea ce reprezintă un procent de 15,5% din totalul notificărilor înaintate autorităților publice locale.

În completarea acestei analize este util a se indica și numărul de cereri de chemare în judecată formulate de către Oficiile Teritoriale ale Cancelariei de Stat prin specialiștii săi. Astfel, în anul 2018 s-au înregistrat pe rolul instanțelor un număr de 407 de acțiuni, într-un procent de 0,23% din totalul actelor verificate în acest an; în 2019 s-au promovat 328 de cereri de chemare în judecată, în procent de 0,15% din totalitatea actelor administrative verificate; pentru ca în anul 2020, când numărul actelor verificate a crescut față de anii precedenți, numărul cererilor de chemare în judecată să fie de 528, în procent de 0,24% din totalul verificat.

Se poate observa cu ușurință o menținere relativă a procentului de cereri de chemare în judecată, în dinamica celor trei ani de referință și cu raportarea corespunzătoare la numărul total de acte administrative verificate, în fluctuația numerică indicată. Evoluția actelor administrative verificate de către reprezentantul guvernului în teritoriu, în Republica Moldova, este redată centralizat în Anexa 5.

Formele controlului RGT în Republica Moldova comportă nuanțări în aprecierea noastră. Deși sunt reglementate și aplicate aceste patru forme de control administrativ, scopul administrației publice locale de a emite sau adopta acte administrative cu girul legalității constatate de RGT s-ar putea realiza numai în măsura în care titularul controlului ar avea o imagine completă asupra tuturor actelor emise sau adoptate. În acest mod, exercitarea misiunii încredințată de executivul central ar fi îndeplinită.

În varianta *controlului facultativ*, efectuat de oficiul teritorial al Cancelariei de Stat, obligația secretarului consiliului este de a transmite lista actelor emise de primar sau de președintele raionului în luna precedentă, oficiul teritorial al Cancelariei de Stat putând supune controlului legalității orice *act care nu constituie obiectul unui control obligatoriu* în termen de 30 de zile de la data primirii listei actelor emise de primar sau de președintele raionului în luna precedentă.

Cu toate acestea, o comunicare integrală (nu doar o listă sau doar anumite acte administrative) a tuturor actelor adoptate sau emise de către autoritățile publice locale în vederea efectuării controlului de legalitate ar îndeplini cerința asigurării mecanismului de realizare a statului de drept la acest nivel intermediar al reprezentantului guvernului în teritoriu, obiectul misiunii sale. În consecință, ar putea face obiectul unei propuneri de *lege ferenda* obligația autorităților publice locale, prin secretar, de a comunica toate actele administrative locale către reprezentantul guvernului în teritoriu.

Toate actele administrative locale supuse controlului de legalitate al reprezentantului guvernului în teritoriu (RGT), indiferent de forma de control, sunt comunicate autorităților emitente în vederea executării, pentru a atinge scopul pentru care au fost elaborate.

În Republica Moldova, anual, aproximativ două sute de mii de acte administrative locale sunt verificate și atestate ca fiind legale de către Oficiile Teritoriale. Esențial este faptul că, după verificare, actele capătă două dimensiuni opuse: executarea actului în varianta legalității constatate de RGT; sau atacarea actului de către RGT, în cazul în care se constată nelegalitatea reglementărilor locale.

Proporția dintre actele legale și cele ilegale rezultate în urma controlului administrativ este covârșitoare, ponderea majoritară fiind reprezentată de actele administrative locale considerate legale. Asupra acestora se inițiază conceptul de calitate, care implică un transfer de cunoștințe și experiențe din partea RGT către actul local supus controlului. Acest transfer completează legalitatea deja afirmată, devenind expresia calității actului administrativ local. Calitatea actului administrativ local nu rezultă doar din legalitatea formală, ci și din caracterul prudent al RGT, reflectat în corelarea activității de verificare cu realitatea socială.

Calitatea cadrului normativ național reprezintă vectorul principal oglindit în actele locale. Conexiunea cu realitatea socială contribuie decisiv la executarea actului administrativ în condițiile reglementate și atestate de RGT.

Controlul administrativ din Republica Moldova, prin cele patru forme reglementate legal, implică anumite particularități deosebite. Acestea corespund opiniei din doctrina franceză conform căreia „ideea unui automatism al controlului de legalitate asupra actelor administrației publice locale ar trebui respinsă, ea fiind susceptibilă să mascheze adevărata natură a relației dintre stat și colectivitățile locale" [126, p.158].

Introducerea actelor administrative locale în Registrul de Stat (RSAL) se face cu respectarea unor termene stricte, prevăzute de articolele din Legea nr. 436/2006 (art. 20 alin. (5), art. 32 alin. (21), art. 46 alin. (3), art. 54 alin. (3)). Angajații autorizați (în general, secretarii consiliilor locale) sunt obligați să includă actele în Registru în termen de 5 zile de la semnare. Nerespectarea acestui termen duce la calificarea actelor cu statutul de „publicat cu întârziere". Deși comunicate cu întârziere, actele intră în vigoare și sunt preluate spre control de către Oficiul Teritorial de la data includerii în resursa electronică. Nerespectarea termenului de introducere, alături de alte prevederi ale legii APL, este sancționată. De exemplu, în 2020, Șefii Oficiilor Teritoriale Căușeni și Cahul au întocmit 4 procese-verbale pentru nerespectarea art. 326^1 din Codul Contravențional, acestea fiind înaintate instanței de judecată.

Pentru ca Oficiile Teritoriale să poată examina actele aprobate sub prisma controlului administrativ, autoritățile emitente au obligația de a anexa în mod obligatoriu documente conexe care au stat la baza aprobării. În anul 2020, de exemplu, au fost incluse în Registru 6938 de procese-verbale ale ședințelor Consiliilor (raionale, municipale sau locale), care au servit drept temei pentru calificarea actelor administrative în statutul de „act legal".

Guvernul Republicii Moldova a aprobat, prin Hotărârea nr. 14/2020, o procedură specifică pentru rectificarea erorilor materiale în actul administrativ. Având în vedere frecvența greșelilor tehnice comise de personalul autorizat din APL la includerea actelor, a fost implementat un mecanism de corectare a erorilor tehnico-redacționale (ex.: modificarea numărului de ordine, completarea cu anexe, corectarea denumirii, includerea eronată a fișierului/actului). Acest mecanism permite corectarea în termene scurte (24-48 de ore) de la includere sau autorizare [40]. De asemenea, mecanismul vizează și plasarea incorectă în sistem a actelor cu caracter individual, fără respectarea Legii nr. 133/2011 privind protecția datelor cu caracter personal [33].

În Republica Moldova, în scopul realizării misiunii de asigurare a legalității actelor emise de autoritățile administrației publice locale, implementarea Registrului de stat al actelor locale (RSAL) ulterior datei de 27 octombrie 2019 a impus noi dimensiuni în activitatea de control administrativ, din care se pot evidenția pentru anul 2020, următoarele rezultate: „a fluidizat comunicarea între autoritățile administrației publice locale și reprezentantul guvernului în teritoriu; a permis activitatea de la distanță a angajaților oficiilor teritoriale și excluderea contactului direct cu reprezentanții autorităților administrației publice locale; a sporit nivelul transparenței în activitatea de control a oficiilor teritoriale; a permis creșterea numărului de acte administrative supuse controlului de legalitate; a generat o ușoară ameliorare (cu 2,3%) a situației la compartimentul respectării termenului de includere a actelor în resursa electronică (5 zile din data semnării/contrasemnării) — de la 31.235 (14,6%) în anul 2019, până la 26.378 (12,3%) în anul 2020" [90, p. 23].

Cifrele prezentate atestă o majorare a numărului solicitărilor către oficiile teritoriale privind verificările suplimentare ale actelor administrative, respectiv: la sesizarea autorităților administrației publice locale, de la 48 la 143 de cereri; de la persoanele care s-au considerat vătămate printr-un act, de la 115 solicitări la 155; în alte cazuri — 88, comparativ cu 26 în anul 2019.

Unul dintre argumentele de bază îl constituie accesul la informație, în particular la actele administrative incluse pe partea publică a Registrului de stat al actelor locale (actelocale.gov.md) pentru vizualizare de către persoanele interesate.

S-a înregistrat sporirea treptată a notificărilor cu 451 de cazuri, înaintate asupra actelor aprobate de APL cu nereguli (comparativ cu 2158 în anul 2019) și, prin urmare, majorarea numărului sesizărilor satisfăcute și nesatisfăcute de către autoritățile emitente.

Nu există o diferență semnificativă în privința cererilor de chemare în judecată formulate în urma implementării Registrului de Stat al actelor locale, cu mențiunea că reprezentantul guvernului în teritoriu poate ataca doar actele considerate ilegale, nu și cele inoportune.

Analiza indicatorilor de performanță pentru anul 2021

Examenul statistic al indicatorilor de performanță aferenți anului 2021 relevă o dinamică complexă a raporturilor de tutelă administrativă:

1. Disproporția dintre volumul documentar și resursa umană**.** În perioada vizată, autoritățile administrației publice locale (APL) au supus procesului de validare în Registrul de Stat al Actelor Locale un volum de 218.366 de acte administrative [93, p.15]. Controlul acestui flux a fost exercitat de un corp de doar 38 de angajați. Media de 5.746 de acte per specialist [93, p.15] indică o supraîncărcare operațională care poate condiționa profunzimea analizei juridice. Creșterea constantă a volumului decizional (cu 1,5% față de 2020) confirmă o expansiune a activității administrative locale care necesită o recalibrare a resurselor de monitorizare.

2. Rigurozitatea procedurală și mecanismele de remediere**.** Dimensiunea procedurală a înregistrării actelor evidențiază o rată de eroare sau întârziere relativ gestionabilă, dar non-neglijabilă: în 5,9% din cazuri (12.812 situații) [93, p.15], s-a constatat nerespectarea termenului imperativ de includere a actelor în resursa electronică. Eficiența funcției de suport este demonstrată prin ratificarea a 14.681 [93, p.15] de rectificări ale erorilor materiale (din 16.360 de solicitări), fapt ce atestă un dialog tehnic funcțional între emitent și autoritatea de control, menit să prevină viciile de formă.

3. Cazuistica ilegalității și dialectica conformării**.** Analiza actelor identificate cu abateri de la cadrul legal (1,1% din total) oferă o imagine clară asupra zonelor de vulnerabilitate juridică. Majoritatea notificărilor de ilegalitate vizează deciziile consiliilor locale (2.033 de acte), urmate de dispozițiile primarilor (359 de acte), sugerând nevoia unei asistențe metodologice sporite în faza de elaborare a proiectelor de decizii deliberative. Un indicator remarcabil de eficiență a tutelei administrative este rata de conformare benevolă de 74% [93, p.15].

Faptul că în 1.890 de cazuri autoritățile locale au acceptat abrogarea sau modificarea actelor neconforme demonstrează prioritatea soluționării amiabile și administrative în detrimentul confruntării litigioase.

4. Dimensiunea contencioasă și reprezentarea intereselor statului**.** În pofida ratei înalte de conformare, activitatea jurisdicțională rămâne un pilon esențial de protecție a legalității.

În 2021, dinamica procesuală a implicat: 599 de cauze inițiate, cu o distribuție ierarhică ce confirmă importanța instanțelor de fond (445 de cazuri), dar și o prezență notabilă în instanțele superioare. Oficiile teritoriale au asigurat continuitatea reprezentării statului în 604 acțiuni pendinte, participând la peste 400 de ședințe de judecată [93, p.15].



Figura 3.10 Indicatorii controlului administrativ în Republica Moldova (2018-2021)

Sursa: elaborată de autoare

Datele aferente anului 2021 fundamentează necesitatea unei tranziții de la un control administrativ reactiv spre unul proactiv. Deși rata de ilegalitate este redusă (1,1%), volumul de muncă per specialist (peste 5.700 de acte) constituie un argument solid pentru digitalizarea avansată și pentru implementarea mecanismului de preavizare consultativă, propus anterior ca instrument de optimizare a calității actului administrativ.

Analiza datelor aferente anului 2021 nu constituie doar un exercițiu retrospectiv, ci reprezintă fundamentul [93, p.15] pe care a fost edificată Strategia de Reformă a Administrației Publice 2023–2030 (HG 126/2023). Există o corelație directă între vulnerabilitățile identificate în perioada de referință și direcțiile strategice de modernizare pentru următorul deceniu [42].

Cifra de 5.746 de acte verificate per specialist în anul 2021 a servit drept indicator de alertă pentru fundamentarea necesității unei reorganizări a oficiilor teritoriale. Strategia 2023–2030 recunoaște explicit că „povara birocratică mare" pct. 5) [42, p.53] este nesustenabilă.

Documentul strategic propune o clarificare a rolurilor Cancelariei de Stat, trecând de la o monitorizare cantitativă, adesea redundantă, la un control calitativ axat pe arii de risc. Experiența anului 2021 demonstrează că fără o redimensionare a aparatului administrativ sau o automatizare a proceselor, integritatea controlului de legalitate rămâne sub presiunea erorii umane. Constatarea că mecanismele de rectificare a erorilor materiale au fost solicitate în peste 16.000 de cazuri confirmă faptul că Strategia 2023–2030 anticipează în mod justificat necesitatea unor sisteme digitale avansate.

Implementarea RSAL și fluidizarea comunicării reprezintă argumente pentru extinderea interoperabilității datelor. Reforma țintește reducerea celor 5,9% cazuri de nerespectare a termenelor prin implementarea unor fluxuri automate de notificare, transformând Registrul dintr-o bază de date pasivă într-un instrument de management activ. Această schimbare nu este doar una tehnică, ci o răsturnare de viziune, respectiv o metodologie nouă în soluționarea problemei legalității, dar și a calității actelor administrative locale. Algoritmul este vizibil: de la litigiu la prevenție. Rata de conformare de 74% înregistrată în 2021 constituie punctul de plecare pentru noul pilon al Strategiei: asistența metodologică proactivă.

Analiza cantitativă și calitativă permite constatarea că majoritatea ilegalităților apar la nivelul deciziilor consiliilor locale (2.033 de acte). Strategia 2023–2030 răspunde acestei realități prin intensificarea programelor de formare continuă și prin consolidarea rolului consultativ al oficiilor teritoriale. Obiectivul este transmutarea efortului administrativ din zona instanțelor de judecată (unde în 2021 s-au gestionat peste 600 de acțiuni) către zona conformității *ab initio*.

Datele statistice ale anului 2021 au acționat ca un „test de stres" [93, p.15] pentru sistemul administrativ din Republica Moldova, evidențiind limitele modelului actual de tutelă. Strategia 2023–2030 nu este doar un document programatic, ci un răspuns direct la necesitatea de a echilibra balanța dintre autonomia locală și disciplina juridică.

Propunerea de *lege ferenda* privind preavizarea consultativă se aliniază astfelcu spiritul reformei, oferind soluția tehnică pentru atingerea obiectivului de „administrație eficientă și transparentă" asumat de Guvernul Republicii Moldova.

Investigația academică a mecanismelor de garantare a legalității actelor administrative, desfășurată pe parcursul acestui subcapitol, evidențiază o traiectorie de modernizare accelerată a administrației publice din Republica Moldova. Această evoluție, marcată de trecerea de la procesele analogice la guvernarea digitală, poate fi sintetizată prin următoarele *constatări*:

Implementarea Registrului de Stat al Actelor Locale (2019) a reprezentat momentul de ruptură cu birocrația tradițională. Datele statistice din perioada 2018–2021 confirmă că digitalizarea nu a fost doar o schimbare de suport, ci un catalizator al transparenței. Creșterea volumului de acte verificate (de la cca. 176.000 în 2018 la peste 218.000 în 2021) atestă o vizibilitate fără precedent a deciziei locale, eliminând zonele de opacitate administrativă.

Cercetarea a scos la iveală un dezechilibru critic între exigențele legislative și resursele umane. Pragul de 5.746 de acte per specialist, identificat în anul 2021, reprezintă „limita de saturație" a sistemului actual. Această constatare fundamentează necesitatea imperativă a Strategiei de Reformă 2023–2030, demonstrând că viitorul tutelei administrative nu mai poate fi asigurat prin efort extensiv (creșterea numărului de oameni), ci prin efort intensiv (optimizarea proceselor și utilizarea inteligenței datelor).

O contribuție teoretică a prezentului studiu rezidă în redefinirea conceptului de „calitate a actului administrativ". Analiza demonstrează că un act „calitativ" nu este doar cel care respectă litera legii (legalitate formală), ci cel care beneficiază de un transfer de expertiză metodologică de la Oficiile Teritoriale către APL. Rata ridicată de conformare benevolă (74% în 2021) indică faptul că autoritățile locale recunosc autoritatea morală și profesională a RGT, preferând dialogul administrativ în detrimentul contenciosului.

Sinteza raporturilor dintre datele statistice și obiectivele HG 126/2023 conduce către o concluzie strategică: prevenția este mai eficientă și mai ieftină decât sancțiunea. Propunerea de *lege ferenda* privind preavizarea consultativă reprezintă „cheia de boltă" a acestui capitol, oferind o soluție concretă pentru diminuarea poverii judiciare și creșterea securității juridice a cetățeanului.

Tutela administrativă în Republica Moldova tinde spre un model de tip european, unde reprezentantul guvernului în teritoriu evoluează de la rolul de „cenzor" la cel de garant al bunei guvernări. Reforma începută în 2023 are misiunea de a transforma cifrele masive de astăzi în indicatori de impact social mâine, asigurând un echilibru fin între autonomia locală și unitatea de drept a statului.

Legalitatea actului trebuie să fie dublată de producerea efectelor sociale dorite pentru ca definiția calității să fie completă. Aproximativ 200.000 de acte sunt atestate anual ca legale în

Republica Moldova. Conceptul de calitate implică un transfer de cunoștințe de la RGT către autoritatea locală, validând cadrul normativ național în conexiune cu realitatea socială.

Considerămcă misiunea RGT ar fi îndeplinită mult mai eficient dacă acesta ar avea o imagine completă asupra *tuturor* actelor emise, nu doar a unei liste, cum se întâmplă în prezent în cazul controlului facultativ. Prin urmare, reiterămpropunerea de *lege ferenda* ca secretarii să fie obligați să comunice integral toate actele administrative locale către RGT.

În România, spre deosebire de Republica Moldova, unde se exercită și controlul administrativ de oportunitate de către autorități de nivel superior doar în cazul realizării competențelor delegate de către stat către autoritățile administrației publice locale, subiecții controlului de oportunitate sunt: Guvernul, autoritățile de specialitate ale administrației publice centrale, alte autorități administrative care acționează în unitățile administrativ-teritoriale, inclusiv prin intermediul serviciilor lor desconcentrate, potrivit competențelor ce le revin în condițiile legii.

O condiție *sine qua non* pentru garantarea coerenței sistemice a administrației publice rezidă în articularea unei colaborări sinergice între autoritățile deliberative și executive locale și oficiile teritoriale ale Cancelariei de Stat. În arhitectura juridică actuală, aceste structuri teritoriale cumulează o dublă funcție strategică: prerogativa de control administrativ de legalitate și rolul de vector al asistenței metodologice, ambele orientate spre uniformizarea aplicării normelor de drept la nivelul unităților administrativ-teritoriale.

Din cele examinate în prezentul subcapitol putem concluziona următoarele :

-implementarea Registrului de Stat al Actelor Locale (RSAL) la 27 octombrie 2019 a constituit un moment de ruptură cu birocrația tradițională, transformând fundamental eficiența controlului administrativ. Creșterea volumului actelor verificate (de la cca. 176.000 în 2018 la peste 218.000 în 2021) și ameliorarea cu 2,3% a respectării termenelor de includere atestă succesul digitalizării ca instrument de transparență și eficientizare;

- creșterea spectaculoasă a actelor verificate în cadrul controlului facultativ (de la 5.271 în 2018 la 84.405 în 2020) demonstrează o dinamică pozitivă determinată de implementarea RSAL, de cunoașterea aprofundată a legislației și de creșterea încrederii în misiunea RGT. Acest indicator confirmă că digitalizarea a generat un efect multiplicator asupra activității de control;

- rata de ilegalitate redusă (1,1% din totalul actelor verificate în 2021) și rata de conformare benevolă de 74% (1.890 de cazuri din totalul notificărilor) constituie indicatori ai eficienței tutelei administrative și ai priorității soluționării amiabile în detrimentul confruntării litigioase. Majoritatea ilegalităților vizează deciziile consiliilor locale (2.033 de acte), sugerând nevoia de asistență metodologică sporită în faza de elaborare;

- dezechilibrul critic dintre volumul documentar (218.366 de acte în 2021) și resursa umană (38 de angajați, media de 5.746 de acte per specialist) reprezintă „limita de saturație" a sistemului actual, fundamentând necesitatea imperativă a Strategiei de Reformă 2023–2030 și a automatizării proceselor de control;

- cele patru forme de control administrativ reglementate în Republica Moldova (obligatoriu, facultativ, solicitat de APL, solicitat de persoane vătămate) oferă un cadru mai structurat și diversificat decât cel din România. Cu toate acestea, misiunea RGT ar fi îndeplinită mai eficient dacă acesta ar dispune de o imagine completă asupra tuturor actelor emise, nu doar a unei liste — propunerea de lege ferenda privind comunicarea integrală rămâne actuală;

- strategia de Reformă a Administrației Publice 2023–2030 (HG 126/2023) constituie răspunsul strategic la vulnerabilitățile identificate, marcând tranziția de la un control reactiv (post-factum) la unul proactiv (prevenție și asistență metodologică). Propunerea de lege ferenda privind preavizarea consultativă se aliniază cu spiritul acestei reforme;

- termenele de control din Republica Moldova (30/60 de zile) rămân semnificativ mai scurte decât cele din România (6 luni), reflectând diferențe obiective de volum (889 UAT vs. 3.224 UAT), dar impunând o presiune temporală care necesită compensare prin digitalizare și automatizare;

- contribuția teoretică a prezentului studiu constă în redefinirea calității actului administrativ ca sinteză între legalitatea formală și transferul de expertiză metodologică de la RGT către APL, completat de producerea efectelor sociale vizate la adoptare/emitere. Această definiție depășește simpla conformitate normativă, integrând dimensiunile eficacității sociale și ale dialogului administrativ.

3.3. Concluzii la capitolul 3

Analiza comparativă a activității reprezentantului guvernului în teritoriu (RGT) privind asigurarea legalității actelor administrației publice locale în România și Republica Moldova, realizată pe baza datelor din perioadele de referință (2022–2024 pentru România și 2018–2021 pentru Republica Moldova), a relevat atât elemente comune, cât și diferențe semnificative, ancorate în studiul utilității implementării Codurilor administrative în ambele state.

Sinteza rezultatelor obținute în cele două subcapitole permite formularea următoarelor concluzii:

1. Tipologia actelor supuse controlului. În ambele state, sunt comunicate RGT și supuse controlului de legalitate aceleași tipuri de acte administrative ale autorităților publice locale executive și deliberative. De asemenea, este instituit un termen legal pentru

comunicarea actelor către RGT — 10 zile lucrătoare în România și 5 zile de la semnare în Republica Moldova (pentru includerea în RSAL).

2. Caracterul facultativ al atacării actelor ilegale. În ambele state este prevăzută posibilitatea, nu obligativitatea, atacării în fața instanței de contencios administrativ a actelor constatate ca fiind ilegale. Această prevedere reflectă vocația RGT de a solicita instanței competente desființarea actului ilegal, sintagma „poate sesiza"/„poate ataca" exprimând o normă permisivă care conferă vocația, nu obligația, de a acționa. Obligativitatea ar lipsi de utilitate instituțiile dreptului administrativ (plângerea prealabilă, notificarea) și ar putea fi catalogată drept imixtiune în autonomia locală.
3. Mecanismele de remediere amiabilă. Operațiunile pe care autoritățile locale le pot efectua atunci când RGT constată ilegalitatea unui act sunt permise în ambele state. Aceste operațiuni sunt denumite: revocare/modificare/completare în România și abrogare/modificare/completare în Republica Moldova. Rata de conformare benevolă de 74% (Republica Moldova, 2021) și numărul redus de proceduri prealabile raportat la totalul actelor verificate (România, 2022–2024) confirmă eficacitatea mecanismelor amiabile și prioritatea soluționării administrative în detrimentul confruntării litigioase.
4. Structura administrației locale și impactul asupra controlului. Structura administrației publice locale din Republica Moldova include două niveluri (nivelul I și nivelul II), ceea ce determină comunicarea către RGT a unor acte administrative ale autorităților publice locale deliberative corespunzătoare fiecărui nivel. Această particularitate nu se regăsește în România, unde administrația locală are o structură omogenă. Consecința directă este o diversificare mai mare a actelor supuse controlului în Republica Moldova și o tipologie mai complexă a activității Oficiului Teritorial.
5. Diversitatea formelor de control. În Republica Moldova, sunt reglementate legal patru tipuri de control administrativ (obligatoriu, facultativ, solicitat de APL, solicitat de persoane vătămate), facilitate de platforma electronică Registrul de Stat al Actelor Locale (RSAL). Un sistem echivalent, cu o astfel de tipologie multiplă de control și platformă electronică integrată, nu există în România. Această diferență constituie un avantaj structural al modelului moldovenesc, a cărui preluare parțială în România este recomandată.
6. Diferențe procedurale în exercitarea controlului. În Republica Moldova există o etapă distinctă în procedura de control administrativ desfășurată la nivelul Oficiilor Teritoriale ale Cancelariei de Stat: angajații OT pot audia factori de decizie, persoane fizice sau reprezentanți ai persoanelor juridice în vederea efectuării controlului. În România,

procedura de verificare a Prefectului nu reglementează obligativitatea interacțiunii directe cu factorii de decizie sau cu persoanele fizice/juridice. Această diferență conferă controlului din Republica Moldova o dimensiune de investigație activă, complementară analizei documentare.

7. Deconcentrarea serviciilor publice. Nu s-au constatat diferențe conceptuale majore în cele două state privind deconcentrarea, definită ca redistribuirea competențelor administrative și financiare de către organele administrației publice centrale către structurile proprii din teritoriu. Singura diferență constă în denumirea diferită a principiului: deconcentrare în România și desconcentrare în Republica Moldova. Responsabilitatea RGT în ambele state față de serviciile deconcentrate este considerată aproximativ identică.
8. Semnificația fluctuațiilor statistice. Fluctuațiile procentuale observate în subcapitolele 3.1 și 3.2 (privind diminuarea/majorarea actelor verificate) nu reprezintă un semnal de alarmă, ci o fluctuație naturală care tinde spre îndeplinirea scopului RGT: ca autoritățile publice locale să adopte sau să emită acte administrative legale. În realizarea acestui scop, calitatea actelor este mai relevantă decât numărul lor. Aceste fluctuații sunt inerente, întrucât atribuțiile stabilite de legiuitor în sarcina autorităților locale nu au fost modificate substanțial prin noile reglementări — Codul administrativ al României (în vigoare de la 05 iulie 2019) și Codul administrativ al Republicii Moldova nr. 116/2018 (în vigoare de la 01 aprilie 2019).
9. Impactul digitalizării. Implementarea RSAL în Republica Moldova (27 octombrie 2019) a constituit un moment de ruptură, generând creșterea spectaculoasă a actelor verificate în cadrul controlului facultativ (de la 5.271 în 2018 la 84.405 în 2020), fluidizarea comunicării între APL și RGT, sporirea transparenței și ameliorarea respectării termenelor. Absența unui instrument echivalent în România constituie un decalaj tehnologic care trebuie eliminat, existând deja premisele normative (Monitoarele Oficiale Locale) și politice (Memorandumul bilateral din 11 februarie 2022 și Memorandumul privind activitatea RGT din 29 iulie 2024) pentru implementare.
10. Dezechilibrul capacitate instituțională — volum de muncă. Analiza datelor din Republica Moldova (2021) evidențiază un dezechilibru critic: 218.366 de acte verificate de doar 38 de angajați (media de 5.746 acte per specialist), ceea ce constituie „limita de saturație" a sistemului. Analiza SWOT extinsă realizată pentru România (studiu de caz: Prefectura Giurgiu, 2023) confirmă aceeași vulnerabilitate — personal insuficient ca număr, volum foarte mare de lucrări, inexistența rețelei informatice de comunicare. Acest dezechilibru

fundamentează necesitatea Strategiei de Reformă 2023–2030 în Republica Moldova și, prin analogie, a unor măsuri similare în România.

11. Propuneri de lege ferenda. Cercetarea fundamentează trei propuneri legislative concrete: (a) instituirea mecanismului de preavizare consultativă a actelor administrative locale cu caracter normativ de către RGT, exercitată anterior adoptării, pentru prevenirea ilegalităților și evitarea blocajelor (fundamentată de studiul de caz al Prefecturii Botoșani); (b) eliminarea avizului comisiilor de specialitate ale consiliilor locale/județene pentru proiectele de hotărâre cu caracter individual, avizul fiind suficient și util exclusiv pentru proiectele normative; (c) obligația autorităților publice locale, prin secretar, de a comunica integral toate actele administrative locale către RGT (în Republica Moldova, în prezent se comunică doar o listă în cazul controlului facultativ).
12. Definiția calității actului administrativ local. Încheierea acestei problematici, recunoscută ca fiind într-o dinamică continuă datorată schimbărilor legislative, urmărește o finalitate de ordin obiectiv și general. Calitatea actelor administrative locale este definită prin dubla dimensiune: (a) legalitatea — conformitatea cu condițiile de fond și de formă, atestată de RGT prin exercitarea tutelei administrative / controlului administrativ; și (b) producerea efectelor sociale — capacitatea actului de a atinge scopul în virtutea căruia a fost emis sau adoptat. Un act legal care nu produce efectele sociale vizate nu este pe deplin calitativ; un act ilegal nu poate fi, prin definiție, calitativ. Împreună, aceste două dimensiuni întregesc conceptul referitor la calitatea actelor administrative locale, iar RGT — prin transferul de expertiză metodologică și prin corelarea verificării cu realitatea socială — constituie garantul acestei calități.
13. Activitatea RGT ca interes național. Activitatea de tutelă administrativă, acoperind verificarea legalității la nivelul a 3.224 de UAT în România și 889 de UAT în Republica Moldova, nu poate fi considerată un interes îngust, ci o componentă a interesului național, contribuind la securitatea raporturilor juridice locale, la eliminarea nerespectării cadrului normativ și la realizarea misiunii puterii executive centrale de conducere generală a administrației publice. Tranziția de la un control reactiv (post-factum) la unul proactiv (prevenție și asistență metodologică), marcată de Strategia de Reformă 2023–2030 în Republica Moldova, constituie modelul de urmat pentru ambele state.

CONCLUZII GENERALE ȘI RECOMANDĂRI

Prezenta cercetare a urmărit analiza exhaustivă, din perspectivă administrativă, a rolului reprezentantului guvernului în teritoriu (RGT) în asigurarea calității actelor administrative locale din România și din Republica Moldova, prin examinarea controlului de legalitate, a organizării activității, a reglementărilor aplicabile și a disfuncționalităților identificate. Demersul științific a fost structurat pe trei capitole complementare, care au acoperit dimensiunea istoriografică și metodologică, dimensiunea evolutivă, normativă și funcțională, precum și dimensiunea practică a activității de control, răspunzând obiectivelor stabilite în introducere. Concluziile care urmează sintetizează rezultatele obținute în raport cu fiecare obiectiv al cercetării, iar recomandările sunt formulate cu destinație concretă către autoritățile publice responsabile de implementare.

I. CONCLUZII GENERALE

1. Raportând la primul obiectiv — *analiza istoriografică, teoretică și metodologică a instituției RGT* —, cercetarea a confirmat existența unei continuități conceptuale a funcției de reprezentant al puterii centrale în teritoriu, de la *praefectus* roman la *préfet* napoleonian (1800) și până la formele contemporane din cele două state de referință. Această continuitate nu este una de identitate funcțională directă, ci de filiație terminologică (latină) și de inspirație instituțională (franceză). Dintre doctrinele analizate — liberală, social-democrată și etatistă —, singura compatibilitate cu conceptul contemporan de RGT se regăsește în doctrina etatistă, care a fundamentat ideea de reprezentare a statului în teritoriu și a contribuit la conceptualizarea raporturilor administrație centrală — administrație locală. Cadrul metodologic mixt (calitativ-cantitativ), fundamentat pe paradigma pragmatistă, s-a dovedit adecvat complexității temei, permițând abordarea multidimensională a rolului RGT prin integrarea analizei istorice, comparative, statistice și a studiului de caz. Operaționalizarea conceptelor fundamentale (RGT, calitatea actului administrativ, tutela administrativă, autonomia locală, controlul de legalitate) a trasat un cadru analitic coerent și replicabil, aplicat simetric celor două sisteme.

2. Raportând la cel de-al doilea obiectiv — *cercetarea evoluției RGT în țările europene* —, analiza comparativă a confirmat predominanța modelului napoleonian francez ca sursă de inspirație fundamentală. Reforma administrativă franceză din 1982, care a marcat trecerea de la controlul *a priori* (inclusiv de oportunitate) la controlul exclusiv *a posteriori* (limitat la legalitate), constituie un reper european cu influență directă asupra ambelor state. Clasificarea portugheză a formelor tutelei (integrativă, de supraveghere, sancționatorie, revocatorie, substitutivă) oferă un cadru analitic util, deși nu toate formele sunt aplicabile autorităților locale. Carta Europeană a Autonomiei Locale constituie cadrul normativ comun care delimitează

exercitarea controlului, impunând principiile legalității, proporționalității și limitării controlului de oportunitate la competențele delegate.

3. Raportând la cel de-al treilea obiectiv — *investigarea evoluției normative și funcționale a RGT* —, cercetarea a evidențiat trasee legislative distincte în cele două state. În România, funcția de Prefect a parcurs un traseu sinuos: instituire în 1864 (domnia lui Alexandru Ioan Cuza), consolidare sub Carol I și Carol al II-lea, suprimare în perioada comunistă (1944–1989), restaurare democratică (1990–1991) și consacrare constituțională (articolul 123, Constituția din 1991). Schimbarea statutului din 2021 (din înalt funcționar public în demnitar) a reglementat o realitate faptică preexistentă, dar ridică întrebări legitime privind obiectivitatea exercitării tutelei.În Republica Moldova, evoluția a fost marcată de incoerență: funcția de Prefect, legiferată prin Legea nr. 186-XIV/1998, a fost desființată în 2003 odată cu revenirea la structura pe raioane, atribuțiile de control fiind transferate Cancelariei de Stat prin Oficiile Teritoriale. Cadrul legislativ moldovenesc se caracterizează printr-o fragmentare normativă care nu contribuie la consolidarea poziției instituției și care necesită unificare.

4. Raportând la cel de-al patrulea obiectiv — *analiza activității RGT privind asigurarea legalității şi calității actelor administrative locale* —, cercetarea empirică realizată pe un eșantion de 14 prefecturi din România (2022–2024) și pe baza datelor şi informaţiilor publice furnizate de Cancelaria de Stat din Republica Moldova (2018–2021) a confirmat ipoteza cercetării: există o legătură de cauzalitate între calitatea actelor administrative locale și exercitarea controlului de legalitate de către RGT. Volumul actelor verificate anual este considerabil — peste un milion în România și aproximativ 200.000–218.000 în Republica Moldova —, iar proporția actelor ilegale identificate este redusă (1,1% în Republica Moldova, 2021), ceea ce confirmă eficacitatea rolului preventiv al RGT. Rata de conformare benevolă de 74% (Republica Moldova, 2021) și numărul redus de proceduri prealabile raportat la totalul actelor verificate (România) demonstrează că mecanismele amiabile funcționează eficient, soluționarea administrativă fiind preferată confruntării litigioase. Studiul de caz al Prefecturii Botoșani (HCJ nr. 64/2021) a evidențiat consecințele severe ale suspendării de drept — blocajul bugetar la nivel județean —, fundamentând necesitatea instituirii mecanismului de preavizare consultativă.

5. Raportând la cel de-al cincilea obiectiv — *corelarea principiilor RGT cu principiul autonomiei locale* —, cercetarea a demonstrat că autonomia locală și legalitatea nu sunt principii antagonice, ci complementare. Autonomia locală se exercită exclusiv în limitele cadrului normativ național, iar controlul de legalitate exercitat de RGT consolidează autonomia prin atestarea conformității actelor cu ordinea juridică. Lipsa legalității poate echivala, paradoxal, cu

lipsa autonomiei locale. Tutela administrativă constituie o excepție legală de la principiul autonomiei locale, strict delimitată: RGT nu poate anula unilateral actele ilegale, ci se adresează instanței de contencios administrativ, conferind autorităților locale o garanție jurisdicțională. Relația RGT–APL este guvernată constituțional de principiul colaborării (absența raporturilor de subordonare) și funcționează optim prin dialogul preventiv, coordonare și asistență metodologică. Principiul proporționalității, deși esențial, suferă de lipsa unor criterii legale obiective, ceea ce determină o aplicare adesea anevoioasă în ambele state.

6. Raportând la cel de-al șaselea obiectiv — *evidențierea organizării și funcționării RGT în România și Republica Moldova* —, cercetarea a relevat diferențe structurale semnificative. În România, Prefectura beneficiază de personalitate juridică, structură flexibilă și calitatea de ordonator terțiar de credite, iar Prefectul este titularul exclusiv al verificării legalității (structurile de specialitate doar examinează și propun). În Republica Moldova, Oficiile Teritoriale funcționează ca subdiviziuni desconcentrate fără personalitate juridică, cu efectiv-limită fix (98 de unități, 38 de angajați), iar controlul efectiv este atribuit Oficiului ca entitate, nu exclusiv Șefului acestuia. Republica Moldova reglementează patru forme distincte de control (obligatoriu, facultativ, solicitat de APL, solicitat de persoane vătămate) și dispune de RSAL — un instrument digital a cărui implementare în România este imperativă. Termenele diferă semnificativ: 6 luni în România vs. 30/60 de zile în Republica Moldova, reflectând diferențe de volum (3.224 UAT vs. 889 UAT) dar și de cultură procedurală.

7. Raportând la problema științifică soluționată — *fundamentarea științifică a rolului RGT în asigurarea calității actelor administrative locale* —, cercetarea a propus o definiție operațională a calității actului administrativ local prin dubla dimensiune: legalitatea (conformitatea cu condițiile de fond și de formă, atestată de RGT) și producerea efectelor sociale (capacitatea actului de a atinge scopul în virtutea căruia a fost emis sau adoptat). Un act legal care nu produce efectele sociale vizate nu este pe deplin calitativ; un act ilegal nu poate fi, prin definiție, calitativ. RGT, prin transferul de expertiză metodologică și prin corelarea verificării cu realitatea socială, constituie garantul acestei calități. Activitatea de tutelă administrativă, acoperind verificarea legalității la nivelul a 3.224 de UAT în România și 889 de UAT în Republica Moldova, constituie o componentă a interesului național, contribuind la securitatea raporturilor juridice locale și la realizarea misiunii puterii executive centrale.

Problema științifică importantă soluționată, care aconstatat abordarea și fundamentarea științifică în identificarea factorilor politici, juridici și administrativi care mențin problema calității actelor administrative și necesitatea elaborării unor soluții complexe de ordin

științific, organizațional și normativ în vederea asigurării unui cadru decizional administrativ funcțional.

Implementarea acestora va contribui la o conlucrare interinstituțională eficientă, consolidând capacitatea administrativă necesară pentru succesul reformelor de modernizare. Acest demers este imperios atât pentru România (stat membru UE), cât și pentru Republica Moldova (țară candidată), în spiritul angajamentelor europene asumate.

Ipoteza cercetării privind existența legăturii de cauzalitate între calitatea actelor administrative locale și capacitatea subiectului emitent de a alinia strict forma și conținutul actului la scopul administrativ vizat, pe de o parte, și exercitarea controlului de legalitate exercitat de reprezentantul guvernului în teritoriu, în calitate de factor instituțional determinant în garantarea calității deciziilor administrative, pe de altă parte, în rezultatul studierii teoretice și empirice a tuturor factorilor ce țin de calitatea actelor administrative locale, a fost confirmată.

II. RECOMANDĂRI

Raportând la cel de-al șaptelea obiectiv al cercetării — *formularea recomandărilor concrete pentru optimizarea procesului de asigurare a calității actelor administrative* —, rezultatele obținute în cele trei capitole fundamentează următoarele propuneri, structurate pe categorii de destinatari și ordonate în funcție de prioritatea implementării:

Recomandări adresate Parlamentului României și Parlamentului Republicii Moldova (propuneri de *lege ferenda*)

1. Instituirea mecanismului de preavizare consultativă. Se propune completarea Codului Administrativ al României (OUG nr. 57/2019) și, respectiv, a Legii nr. 436/2006 privind administrația publică locală din Republica Moldova, cu o nouă instituție juridică — *preavizarea* — exercitată de RGT exclusiv asupra proiectelor de acte administrative locale cu caracter normativ, anterior adoptării acestora de către autoritățile deliberative. Preavizarea nu ar constitui un aviz conform (obligatoriu), ci unul consultativ, care ar oferi autorităților locale posibilitatea de a corecta eventualele neconformități încă din faza de proiect, evitând astfel blocajele generate de suspendarea de drept a actelor atacate ulterior adoptării. Studiul de caz al Prefecturii Botoșani (HCJ nr. 64/2021) a demonstrat consecințele severe ale lipsei unui astfel de mecanism — blocajul bugetar la nivelul întregului județ. Preavizarea ar reprezenta tranziția de la un control reactiv (post-factum) la unul proactiv (preventiv), aliniindu-se la spiritul Strategiei de Reformă a Administrației Publice 2023–2030 din Republica Moldova (HG 126/2023). Destinatari: Parlamentul României, Parlamentul Republicii Moldova, Guvernul României (pentru elaborarea proiectului de lege).

2. Eliminarea avizului comisiilor de specialitate pentru actele cu caracter individual. Se propune modificarea dispozițiilor Codului Administrativ al României care reglementează procedura de adoptare a hotărârilor de consiliu local și județean, în sensul eliminării obligativității avizării de către comisiile de specialitate a proiectelor de hotărâre cu caracter individual. Avizul comisiilor de specialitate este suficient și util exclusiv pentru proiectele cu caracter normativ, care produc efecte *erga omnes*. Pentru actele individuale (numiri, eliberări din funcție, aprobări punctuale), procedura de avizare adaugă o etapă birocratică ce întârzie nejustificat adoptarea, generând totodată riscuri de subiectivism politic la nivelul comisiilor. Destinatar: Parlamentul României, prin inițiativa legislativă a Guvernului sau a deputaților/senatorilor.

3. Comunicarea integrală a actelor administrative locale către RGT. Se propune completarea Legii nr. 436/2006 din Republica Moldova cu obligația expresă a secretarilor consiliilor locale de a comunica integral toate actele administrative locale către Oficiul Teritorial al Cancelariei de Stat, nu doar o listă a acestora (cum este cazul în prezent pentru controlul facultativ). Misiunea RGT de asigurare a legalității ar fi îndeplinită mult mai eficient dacă acesta ar dispune de o imagine completă asupra tuturor actelor emise. Această propunere valorifică infrastructura RSAL deja existentă, neimplicând costuri suplimentare semnificative. Destinatar: Parlamentul Republicii Moldova, la propunerea Cancelariei de Stat.

Recomandări adresate Guvernului României și Guvernului Republicii Moldova

4. Implementarea Registrului de Stat al Actelor Locale în România. Se recomandă Guvernului României, prin Ministerul Afacerilor Interne, elaborarea și implementarea unei platforme electronice de evidență și control al actelor administrative locale, după modelul RSAL din Republica Moldova (funcțional din 27 octombrie 2019). Premisele normative există deja (Monitoarele Oficiale Locale, registrele de evidență a proiectelor), iar premisele politice sunt create de Memorandumul de înțelegere în domeniul transformării digitale (11 februarie 2022) și de Memorandumul privind activitatea RGT (29 iulie 2024). Implementarea ar fluidiza comunicarea prefecturi–APL, ar elimina deficiența critică identificată în analiza SWOT (inexistența rețelei informatice de comunicare), ar crește transparența și ar reduce termenele de verificare. Destinatari: Guvernul României, Ministerul Afacerilor Interne, Direcția Generală pentru Relațiile cu Instituțiile Prefectului.

5. Recalibrarea resurselor umane ale Oficiilor Teritoriale din Republica Moldova. Cercetarea a evidențiat un dezechilibru critic între volumul documentar (218.366 de acte verificate în 2021) și resursa umană (38 de angajați, media de 5.746 de acte per specialist), ceea ce constituie „limita de saturație" a sistemului. Se recomandă Guvernului Republicii Moldova, în

cadrul implementării Strategiei de Reformă 2023–2030, majorarea efectivului-limită al Oficiilor Teritoriale și diversificarea competențelor personalului, prin recrutarea de specialiști cu profil juridic și IT, capabili să opereze instrumente digitale avansate de analiză a actelor. Destinatari: Guvernul Republicii Moldova, Cancelaria de Stat.

6. Armonizarea procedurilor interne de verificare a legalității în România. Cercetarea a constatat că, spre deosebire de Republica Moldova (care dispune de un cadru temporal riguros, reglementat la nivel național), în România mecanismul de exercitare a verificării de legalitate nu face obiectul unui act normativ național, ci este reglementat prin proceduri interne la nivelul fiecărei prefecturi. Se recomandă Ministerului Afacerilor Interne elaborarea unui ghid metodologic unitar, aprobat prin ordin de ministru, care să standardizeze etapele, termenele și criteriile de verificare a legalității la nivelul tuturor celor 42 de instituții ale prefectului. Destinatari: Ministerul Afacerilor Interne, Direcția Generală pentru Relațiile cu Instituțiile Prefectului.

7. Stabilirea criteriilor obiective de proporționalitate. Cercetarea a identificat, în ambele state, lipsa unor criterii legale clare pentru aprecierea proporționalității intervenției RGT, ceea ce determină o aplicare adesea subiectivă. Se recomandă Guvernului României și Guvernului Republicii Moldova elaborarea, prin hotărâre de guvern, a unei grile de criterii obiective care să ghideze aprecierea proporționalității între amploarea intervenției RGT și importanța intereselor protejate, conform cerințelor Art. 8 din Carta Europeană a Autonomiei Locale. Destinatari: Guvernul României, Guvernul Republicii Moldova.

Recomandări adresate instituțiilor RGT (Prefecturi și Oficii Teritoriale)

8. Consolidarea funcției de consultanță juridică preventivă. Cercetarea a identificat consultanța juridică gratuită oferită de RGT autorităților locale ca o funcție latentă, insuficient promovată, cu potențial semnificativ în prevenirea ilegalităților. Se recomandă instituțiilor prefectului din România și Oficiilor Teritoriale din Republica Moldova instituționalizarea și promovarea sistematică a acestei funcții, prin organizarea de sesiuni periodice de îndrumare tematică (cel puțin trimestriale), elaborate pe baza tipologiei ilegalităților constatate în perioada precedentă. Rezultatele analizei empirice — în special lista deficiențelor recurente identificate la Prefectura Cluj (2022) — pot servi drept bază pentru tematica acestor sesiuni. Destinatari: Prefecții județelor, Șefii Oficiilor Teritoriale.

9. Intensificarea cooperării bilaterale România–Republica Moldova în domeniul RGT. Memorandumul privind activitatea reprezentanților guvernului în teritoriu (29 iulie 2024) creează cadrul juridic pentru schimbul de experiențe, sesiuni de instruire și practică, precum și evenimente comune. Se recomandă valorificarea acestui cadru prin organizarea anuală a cel

puțin două evenimente comune (un schimb de experiență practică între prefecturi și oficii teritoriale și o conferință științifică pe tema calității actelor administrative), precum și prin detașări temporare de personal între cele două sisteme. Destinatari: Ministerul Afacerilor Interne din România, Cancelaria de Stat a Republicii Moldova.

10. Condiționalitatea de competență profesională la numirea RGT. Cercetarea a evidențiat riscurile politizării funcției de Prefect (în urma modificării statutului din 2021 în România) asupra obiectivității exercitării tutelei administrative. Fără a contesta legalitatea textului normativ în vigoare, se recomandă instituirea, prin completarea Codului Administrativ, a condiției de specialist în administrație publică sau în drept administrativ la data numirii în funcția de Prefect, indiferent de proveniența politică a candidatului. Această condiție ar asigura profesionismul exercitării tutelei, fără a elimina prerogativa Guvernului de numire politică. Modelul francez, în care Prefectul este singurul funcționar de rang înalt cu competențe de bază constituțională și cu obligația „neutralității politice absolute" (art. 72, Constituția din 1958), constituie un reper relevant. Destinatari: Guvernul României, Parlamentul României.

Cercetarea de față confirmă că reprezentantul guvernului în teritoriu rămâne „armătura administrativă a unui stat unitar, democratic, deconcentrat și descentralizat", o funcție cu rol determinant în realizarea bunei guvernări și în asigurarea calității actelor administrative locale. Consolidarea acestui rol — prin digitalizare, prevenție, profesionalizare și cooperare bilaterală — constituie o investiție în capacitatea administrativă a statului și, în ultimă instanță, în bunăstarea cetățenilor.

BIBLIOGRAFIE

Acte normative

1. Carta Europeană a autonomiei locale nr.15 din 15 octombrie 1985, ratificată prin Legea nr. 199 din 17 noiembrie 1997. În: *Monitorul Oficial al României*, 1997, nr. 331, pp. 5-8.

2. Constituția României. În: Monitorul Oficial al României, 2003, nr.767, pp.1-32.

3. Constituția Republicii Moldova. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 1994, nr. 78, art.140.

4. Codul administrativ al României adoptat prin Ordonanța de Urgență a Guvernului nr.57 din 3 iulie 2019. În: *Monitorul Oficial al României*, 2019, nr. 555, pp. 2-144.

5. Codul administrativ al Republicii Moldova, nr.116. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova,* 2018, nr. 309-320, art. 466 .

6. Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova : nr. 191 din 12 noiembrie 1998. În : *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 1998, nr. 116, pp.2-15.

7. Legea cu privire la modificarea şi completarea Constituţiei Republicii Moldova : nr. 1115 din 05 iulie 2000. În :*Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2000, nr. 88-90 art. 661, pp. 2-4.

8. Legea pentru ratificarea Tratatului dintre Regatul Belgiei, Republica Ceha, Regatul Danemarcei, Republica Federala Germania, Republica Estonia, Republica Elena, Regatul Spaniei, Republica Franceza, Irlanda, Republica Italiana, Republica Cipru, Republica Letonia, Republica Lituania, Marele Ducat al Luxemburgului, Republica Ungara, Republica Malta, Regatul Țărilor de Jos, Republica Austria, Republica Polona, Republica Portugheză, Republica Slovenia, Republica Slovaca, Republica Finlanda, Regatul Suediei, Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord (state membre ale Uniunii Europene) și Republica Bulgaria și România privind aderarea Republicii Bulgaria și a României la Uniunea Europeană: nr.157 din 24 mai 2005. În: *Monitorul Oficial al României*, 2005, nr.465, pp.2-599.

9.Legea pentru comunele urbane și rurale:nr. 394 din 31 martie 1864. În: *Monitorul Oficial al României,* 1864.

10. Legea pentru înființarea consiliilor județene:nr. 396 din 31 martie 1864. În: *Monitorul Oficial al României*, 1864.

11. Legea cu privire la alegeri: nr.2 din 2 iulie 1864. În: *Monitorul Oficial al României*, 1864, nr. 146.

12. Legea pentru organizarea autorităților administrativ exterioare, dependente de ministerul de interne și fixarea circumscripțiilor administrative: nr. nr.3319 din 4 octombrie 1892. În: *Monitorul Oficial al României*,1892, nr. 169.

13. Legea pentru organizarea administrației locale:nr.167 din 3 august 1929. În: *MonitorulOficial*

al României, 1929, nr. 170.

14. Legeaadministrativă:nr.569 din 26 martie 1936. În: *Monitorul Oficial al României*, 1938, nr. 73.

15. Legea privind administrarea județelor, municipiilor, orașelor și comunelor până la organizarea de alegeri locale:nr. 5 din 19 iulie 1990. În: *Monitorul Oficial al României*, 1990, nr. 92, pp.2-5.

16. Legea administrației publice locale:nr. 69 din 26 noiembrie 1991. În: *Monitorul Oficial al României*, 1996, nr. 79, pp.27-52.

17. Legea privind autorizarea executării lucrărilor de construcții:nr. 50 din 29 iulie 1991. În: *Monitorul Oficial al României*, 2004, nr. 933, pp.1-16.

18. Legea privind înființareaAgenției Naționale pentru Locuințe:nr. 152 din 16 iulie 1998. În: *Monitorul Oficial al României*, 1998, nr. 265, pp.6-8.

19. Legea privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative:nr. 24 din 31 martie 2000. În:*Monitorul Oficial al României*,2010, Partea I nr. 260.

20. Legea administrației publice locale:nr.215 din 23 aprilie 2001. În: *Monitorul Oficial al României*, 2001, nr.204, pp.1-16.

21. Legea venitul minim garantat:nr. 416 din 20 iulie2001. În:*Monitorul Oficial al României*, 2001, Partea I.

22. Legea privind transparenţa decizională în administraţia publică :nr. 52 din 04 aprilie 2003. În :*Monitorul Oficial al României*, 2003, Partea I nr. 749.

23. Legea privind prefectul și instituția prefectului: 340 din 12 iulie 2004. În: *Monitorul Oficial al României*, 2004, nr. 658, pp.1-5.

24. Legea privind descentralizarea administrativă :nr. 435 din 28 decembrie 2006. În : *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*,2007, nr. 29-31 art. 91.

25.Legea privind contenciosul administrativ:nr.554 din 2 decembrie 2004. În: *Monitorul Oficial al României, 2004*, nr. 1154, pp.1-7.

26. Legea României privind bugetul de stat pe anul 2021 :nr. 15 din 8 martie 2021. În:*Monitorul Oficial al României*, 2021, nr. 236.

27. Legea privind liberal acces la informaţii de interes public:nr.544 din 22 decembrie 2001.În: *Monitorul Oficial al României*, 2001, nr.663.

28. Legea-cadru privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice:nr.153 din 28 iunie 2017. În: *Monitorul Oficial al României*, 2017, nr. 492, pp.2-139.

29. Legeaprivindadministrațiapublicălocală:nr.310 din 07 decembrie 1994. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova,*1995, nr. 3-4, art. 43. (Abrogată prin Legea 186/1998, Monitorul Oficial

al Republicii Moldova nr.33/07.03.02).
30. Legea privind administrația public locală:nr.186 din 06 noiembrie 1998. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2002, nr. 33-35, art. 19. (Abrogată prin Legea 123/18.03.03, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.49/19.03.03, art. 211).
31.Legea privind administrația public locală:nr.123 din 18 martie 2003. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2003, nr. 49, art. 211. (Abrogată prin Legea 436/28.12.06, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.32-35/09.03.07, art. 116).
32. Legea privind administrația public locală:nr.436 din 28 decembrie 2006. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2007, nr. 32-35, art. 116.
33. Legea privind protecția datelor cu caracter personal:nr. 133/2011.În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2011, nr. 538.
34.Legea privind administrația public centrală de specialitate:nr. 98 din 04.05.2012. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2012, nr. 160-164.
35. Legea cu privire la Guvern :nr. 136 din 7 iulie 2017. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova,* 2017, nr. 252, art. 412.
36. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la oficiile teritoriale ale Aparatului Guvernului : nr. 992 din 12 august 2003. În : *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2003, nr. 182-185 art. 1036
37.Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la reorganizarea oficiilor teritoriale ale Aparatului Guvernului:nr. 1059 din 14 septembrie2006. În:*Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2006, nr. 150-152 art. 1144.
38. Hotărârea Guvernului României pentru aprobarea Regulamentului privind procedura de constituire, atribuțiile și funcționarea comisiilor pentru stabilirea dreptului de proprietate privată asupra terenurilor, a modelului și modului de atribuire a titlurilor de proprietate, precum și punerea în posesie a proprietarilor:nr. 890 din 4 august 2005. În: *Monitorul Oficial al României*, 2005, nr.732, pp.6-79.
39. Hotărârea Guvernului României pentru aplicarea unor prevederi ale Legii nr. 340/2004 privind prefectul și instituția prefectului:nr. 460 din 05 aprilie 2006. În: *Monitorul Oficial al României*,2006, nr.363, pp.3-9.
40. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova privind aprobarea Regulamentului cu privire la Registrul de stat al actelor locale :nr. 14 din 22.01.2020. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova,* 2020, nr. 24-28, art. 36.
41. Hotărârea Guvernului României privind aprobarea Normelor tehnice pentru întocmirea inventarului bunurilor care alcătuiesc domeniul public și privat al comunelor, al orașelor, al

municipiilor și al județelor : nr. 392 din 14 mai 2020 . În: *Monitorul Oficial al României*, 2020, Partea I, nr. 437.

42. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova privind Strategia de reformă a administrației publice din Republica Moldova pentru anii 2023-2030: nr. 126 din 15 martie 2023. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2023. nr.130-133.

43. Hotarârea Guvernului României pentru punerea în aplicare a unor prevederi ale Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ:nr.906 din 22 octombrie 2020. În: *Monitorul Oficial al României*, 2020, nr.994, pp.7-14.

44. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova pentru aprobarea Regulamentului privind organizarea șifuncționarea structurii și efectivului-limită ale Cancelariei de Stat:nr.657 din 06 noiembrie 2009. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2009, nr. 162, art. 724.

45. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova privind aprobarea Regulamentul cu privire la organizarea și funcționarea oficiilor teritoriale ale Cancelariei de Stat:nr.845 din 18 decembrie 2009. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2009, nr. 189-190, art. 923.

46. Ordonanța Guvernului României privind registrul agricol:nr. 28 din 27 august 2008. În: *Monitorul Oficial al României*, 2008, nr. 628, pp.17-20.

47. DeciziaÎnaltei Curți de Casație și Justitie a României: nr. 11 din 11 mai 2015.În: *Monitorul Oficial al Romaniei*, 2015, nr.501, pp.10-16.

48. Decizia Înaltei Curți de Casație și Justiție a României privind interpretarea sistematică a prevederilor art. 3 din Legea nr. 554/2004, prin raportare la dispozițiile art. 123 alin. (5) din Constituția României și la prevederile art. 19 alin. (1) lit. a) și e) din Legea nr. 340/2004 : nr. 26 din 10 octombrie2016. În: *Monitorul Oficial al României*, 2016, nr. 996, pp.11-16.

Rapoarte, studii, documente metodologice

49.Raport de evaluare a activității Instituția Prefectului Județul Constanţa, [online], 2022. Disponibil:https://ct.prefectura.mai.gov.ro/wp-content/uploads/sites/39/2023/03/Raport-activitate-anul-2022-I.Prefect-C-ta-aprobat.pdf

50.Raport de evaluare a activității Instituția Prefectului Județul Constanţa, [online], 2023. Disponibil:https://ct.prefectura.mai.gov.ro/wp-content/uploads/sites/39/2024/03/Raport-activitate-anul-2023-Institutia-Prefectului-C-ta.pdf

51.Raport de evaluare a activității Instituția Prefectului Județul Constanţa, [online], 2024.Disponibil:https://ct.prefectura.mai.gov.ro/wp-content/uploads/sites/39/2025/03/Raport-activitate-anul-2024-Institutia-Prefectului-C-ta.pdf

52.Raport de evaluare a activității Instituția Prefectului Județul Cluj,[online], 2022. Disponibil:https://cj.prefectura.mai.gov.ro/wp-content/uploads/sites/37/2023/07/RAPORT-DE-

ACTIVITATE-2022.pdf
53.Raport de evaluare a activității Instituția Prefectului Județul Cluj, [online],2023. Disponibil: https://cj.prefectura.mai.gov.ro/wp-content/uploads/sites/37/2024/05/Evaluare-activitate-IPCJ-2023.pdf
54.Raport de evaluare a activității Instituția Prefectului Județul Cluj, [online],2024. Disponibil: https://cj.prefectura.mai.gov.ro/wp-content/uploads/sites/37/2025/04/Evaluare-activitate-IPCJ-2024.pdf
55.Raport de evaluare a activității Instituția Prefectului Județul Dâmbovița, [online], 2022. Disponibil:https://db.prefectura.mai.gov.ro/wp-content/uploads/sites/43/2023/11/RAPORT_ACTIVITATE_INSTITUTIA_PREFECTULUI_DAMBOVITA_2022.pdf
56.Raport de evaluare a activității Instituția Prefectului Județul Dâmbovița, [online], 2023. Disponibil:https://db.prefectura.mai.gov.ro/wp-content/uploads/sites/43/2024/02/RAPORT_ACTIVITATE_INSTITUTIA_PREFECTULUI_DAMBOVITA_2023.pdf
57.Raport de evaluare a activității Instituția Prefectului Județul Giurgiu, [online], 2022. Disponibil:https://gr.prefectura.mai.gov.ro/wp-content/uploads/sites/48/2023/05/raport-activitate-2022_compressed.pdf
58. Raport de evaluare a activității Instituția Prefectului Județul Giugiu, [online], 2023. Disponibil:https://gr.prefectura.mai.gov.ro/wp-content/uploads/sites/48/2024/02/Raport-de-activitate-IP-GR-28.02.2024_compressed-1.pdf
59.Raport de evaluare a activității Instituția Prefectului Județul Giurgiu, [online], 2024. Disponibil:https://gr.prefectura.mai.gov.ro/wp-content/uploads/sites/48/2025/06/RAPORT-ACTIVITATE-INSTITUTIA-PREFECTULUI-PE-ANUL-2024.pdf
60. Raport de evaluare a activității Instituția Prefectului Județul Gorj, [online], 2022. Disponibil:https://gj.prefectura.mai.gov.ro/wp-content/uploads/sites/50/2025/03/raport-Prefectura-Gorj-2022.pdf
61. Raport de evaluare a activității Instituția Prefectului Județul Gorj, [online],2023. Disponibil:https://gj.prefectura.mai.gov.ro/wp-content/uploads/sites/50/2025/03/raport-Prefectura-Gorj-2023.pdf
62.Raport de evaluare a activității Instituția Prefectului Județul Gorj, [online],2024. Disponibil: https://gj.prefectura.mai.gov.ro/wp-content/uploads/sites/50/2025/05/Raport-activitate-anul-2024.pdf

63. Raport de evaluare a activității Instituția Prefectului Județul Hunedoara, [online],2022. Disponibil:https://hd.prefectura.mai.gov.ro/wp-content/uploads/sites/53/2023/03/Raport-activitate-anul-2022_pt-publicare_compressed.pdf
64. Rapoarte de evaluare a activității Instituția Prefectului Județul Hunedoara, [online], 2023. Disponibil:https://hd.prefectura.mai.gov.ro/wp-content/uploads/sites/53/2025/01/Raport-activitate-anul-2023.pdf
65. Raport de evaluare a activității Instituția Prefectului Județul Hunedoara, [online],2024. Disponibil:https://hd.prefectura.mai.gov.ro/wp-content/uploads/sites/53/2025/02/Raport-activitate-anul-2024_FINAL.pdf
66. Raport de evaluare a activității Instituția Prefectului Județul Iaşi, [online],2022. Disponibil: https://is.prefectura.mai.gov.ro/wp-content/uploads/sites/49/2023/10/Sinteza-activitatii-IP-IS-in-2022.pdf
67. Raport de evaluare a activității Instituția Prefectului Județul Iaşi, [online],2023. Disponibil: https://is.prefectura.mai.gov.ro/wp-content/uploads/sites/49/2024/08/Sinteza-Raport-anual-activitate-2024-Prefectura-IASI.pdf
68. Raport de evaluare a activității Instituția Prefectului Județul Iaşi, [online],2024. Disponibil:https://is.prefectura.mai.gov.ro/wp-content/uploads/sites/49/2024/08/Sinteza-Raport-anual-activitate-2024-Prefectura-IASI.pdf
69. Raport de evaluare a activității Instituția Prefectului Județul Maramureş, [online],2022. Disponibil:https://mm.prefectura.mai.gov.ro/wp-content/uploads/sites/45/2023/07/Raport-de-activitate-al-Institutiei-Prefectului-Judetul-Maramures-in-anul-2022.pdf
70. Raport de evaluare a activității Instituția Prefectului Județul Maramureş, [online], 2023. Disponibil:https://mm.prefectura.mai.gov.ro/wp-content/uploads/sites/45/2025/05/Raport-de-activitate-al-Institutiei-Prefectului-Judetul-Maramures-in-anul-2023.pdf
71. Raport de evaluare a activității Instituția Prefectului Județul Maramureş, [online], 2024. Disponibil:https://mm.prefectura.mai.gov.ro/wp-content/uploads/sites/45/2025/05/Raportul-final-privind-evaluarea-activitatii-Institutiei-Prefectului-Judetul-Maramures-in-anul-2024.pdf
72. Raport de evaluare a activității Instituția Prefectului Județul Neamţ, [online], 2022. Disponibil:https://nt.prefectura.mai.gov.ro/wp-content/uploads/sites/38/2023/05/Raport-activitate-Institutia-Prefectului-Neamt-2022-FINAL.pdf
73. Raport de evaluare a activității Instituția Prefectului Județul Neamţ, [online],2023. Disponibil:https://nt.prefectura.mai.gov.ro/wp-content/uploads/sites/38/2024/08/2023_RAPORT-DE-ACTIVITATE.pdf
74. Raport de evaluare a activității Instituția Prefectului Județul Neamţ, [online],2024.

Disponibil: https://nt.prefectura.mai.gov.ro/wp-content/uploads/sites/38/2025/07/Raport-activitate-Institutia-Prefectului-Neamt-2025.pdf

75. Raport de evaluare a activității Instituția Prefectului Județul Olt, [online],2022. Disponibil:https://ot.prefectura.mai.gov.ro/wp-content/uploads/sites/36/2023/03/Raport-activitate-2022.pdf

76. Raport de evaluare a activității Instituția Prefectului Județul Olt, [online],2023. Disponibil:https://ot.prefectura.mai.gov.ro/wp-content/uploads/sites/36/2026/01/2023_RaportIPOT.pdf

77. Raport de evaluare a activității Instituția Prefectului Județul Olt, [online],2024. Disponibil:https://ot.prefectura.mai.gov.ro/wp-content/uploads/sites/36/2026/01/2024_RaportIPOT.pdf

78. Raport de evaluare a activității Instituția Prefectului Județul Satu-Mare, [online],2022. Disponibil:https://sm.prefectura.mai.gov.ro/wp-content/uploads/sites/32/2023/02/Raport-activitate_2022.pdf

79. Raport de evaluare a activității Instituția Prefectului Județul Satu-Mare, [online],2023. Disponibil:https://sm.prefectura.mai.gov.ro/wp-content/uploads/sites/32/2024/07/FFINAL-2023-Raport-de-activitate-al-IP-SATU-MARE.pdf

80. Raport de evaluare a activității Instituția Prefectului Județul Satu-Mare, [online],2024. Disponibil:https://sm.prefectura.mai.gov.ro/wp-content/uploads/sites/32/2025/05/2024-Raport-de-activitate-al-IP-SATU-MARE_final.pdf

81. Raport de evaluare a activității Instituția Prefectului Județul Sibiu, [online],2022. Disponibil: https://sb.prefectura.mai.gov.ro/wp-content/uploads/sites/28/2025/05/RAPORT-ANUL-2022.pdf

82.Raport de evaluare a activității Instituția Prefectului Județul Sibiu, [online],2023. Disponibil:https://sb.prefectura.mai.gov.ro/wp-content/uploads/sites/28/2025/02/RAPORT-ANUL-_2023-pentru-site.pdf

83.Raport de evaluare a activității Instituția Prefectului Județul Sibiu, [online],2024. Disponibil: https://sb.prefectura.mai.gov.ro/wp-content/uploads/sites/28/2025/02/RAPORT-DE-ACTIVITATE-FINAL-2024-LISTAT.pdf

84. Raport de evaluare a activității Instituția Prefectului Județul Suceava, [online],2022. Disponibil:https://sv.prefectura.mai.gov.ro/wp-content/uploads/sites/26/2023/08/Rapc-activitate-2022.pdf

85. Raport de evaluare a activității Instituția Prefectului Județul Suceava,[online],2023. Disponibil:https://sv.prefectura.mai.gov.ro/wp-content/uploads/sites/26/2024/04/rap-activitate-2023.pdf

86. Raport de evaluare a activităţiiInstituția Prefectului Județul Suceava,[online],2024. Disponibil:https://sv.prefectura.mai.gov.ro/wp-content/uploads/sites/26/2025/02/Raport-activitate-2024.pdf
87. Raport de evaluare a activităţii Instituția Prefectului Județul Tulcea,[online],2022. Disponibil:https://tl.prefectura.mai.gov.ro/wp-content/uploads/sites/20/2023/03/Raport-de-activitate-1-ianuarie-31-decembrie-2022.pdf
88. Raport de evaluare a activităţii Instituția Prefectului Județul Tulcea,[online],2023. Disponibil:https://tl.prefectura.mai.gov.ro/wp-content/uploads/sites/20/2024/02/Raport-de-activitate-1-ianuarie-31-decembrie-2023.pdf
89. Raport de evaluare a activităţii Instituția Prefectului Județul Tulcea,[online],2024. Disponibil:https://tl.prefectura.mai.gov.ro/wp-content/uploads/sites/20/2025/03/Raport-de-activitate-IPTL-01.01-31.12.2024_FINAL_v-rdb.pdf
90. Raport privind controlul actelor autorităților administrației publice locale, exercitat de oficiile teritoriale ale Cancelariei de Stat în anul 2020[online],accesat la data de 29.04.2026, disponibil: https://old.cancelaria.gov.md/sites/default/files/document/attachments/raport_2020.pdf;
91. Camera Deputaților din România, Departamentul de Studii Parlamentare și drept comunitar, Direcția studii și documentare legislativă, accesat la data de 02.05.2024.
Disponibil:https://www.cdep.ro/;
92. Analiza privind evoluția istorică a termenului de prefect și numeroasele forme de exercitare a funcției în timp, accesat la data de: 13.07.2023.Disponibil:
https://www.anfp.gov.ro/R/Doc/2015/Proiecte/Incheiate/Proiect%20cos%20SMIS%2032582/Materi ale/Analizai .pdf;
93.Guvernul Republicii Moldova, Cancelaria de Stat, *Concept al Strategiei de Reformă a Administrației Publice din Republica Moldova* 2023-2030, p.23. Disponibil: https://particip.gov.md/ro/document/stages/proiectul-strategiei-de-reforma-a-administratiei-publice-din-republica-moldova-pentru-anii-2023-2030/9685
94. Ioniță, G. Studiu de caz. *Raporturile dintre prefect și autoritățile administrației publice locale în cadrul controlului de tutelă administrativ.* Revista: Economie și Administrație Locală nr. 5 / 2011 – București: Tribuna Economica. Disponibil:
https://www.avocationita.ro/pdf/Raporturile%20dintre%20prefect.pdf;
95. Programul pilot de formare specializată adresat corpului prefecților și subprefecților, modulul 2 - Asigurarea legalității în teritoriu Lect.univ.dr. Crina Rădulescu, accesat la data de 16.05.2024. Disponibil: https://ina.gov.ro/wp-content/uploads/2018/09/Modul-2 Asigurarea- legalitatii.pdf;
96. Conseil d'Etat, 3/8 SSR, 6 octobre 2000, Ministre de l'interieur c. Commune de Saint-Florent, accesat la data de 02.05.2024. Disponibil: http://www.legifrance.gouv.fr.

Literatură de specialitate

97. ALEXANDRU, I. *Administrația Publică Teorii. Realități. Perspective,* București: Lumina Lex, 2006. Ed. a 4-a. 495 p. ISBN 978-973-758-057-3.

98.ANDRE de Laubadere, *Traite de droit administratif,* Paris: L.G.D.J., 1999. 1107 p. ISBN 2-275-01734-8.

99. APOSTOL TOFAN, Dana, *Probleme actuale ale descentralizării administrative*. În:Studii de drept românesc (II) nr.3-4, 1991, p.141-148**.**ISSN 1220-5427**.**

100. APOSTOL TOFAN, D. *Instituții administrative europene.* București: Editura C.H.Beck, 2006.256 p. ISBN 978-973-115-022-2.

101.APOSTOL TOFAN, D. Organizarea administrației publice românești în context european. București: Studii de drept românesc, nr. 1-2, ianuarie-iunie 2008. 127-181 pp. Cota: P34(498)/S93.

102.ARISTOTEL. *Politica.* București: Editura Universul Enciclopedic Gold, 2010. 496 p. ISBN 9786067040135.

103.**AROȘOAIE, M.O.***Tendințe în exercitarea tutelei administrative a prefectului.* În: materialele Conferinței științifico-practice internaționale, Teoria și practica administrării publice". Chișinău, 2021. 389-393 pp. ISBN: 978-9975-3492-6-0.

104.**AROȘOAIE, M.O.***Modalități de exercitare în România a controlului de legalitate asupra actelor administrative locale.* Școlile Doctorale ale Universității de Stat din Republica Moldova. În: materialele Conferinței științifice națională a doctoranzilor „Metodologii contemporane de cercetare și evaluare" Chișinău, 2021. 7-13 pp.ISBN (pdf) 978-9975-159-17-3.

105. **AROȘOAIE, M.O.***Dimensiuni profesionale și politice ale statutului de prefect.*Chișinău: Academia de Administrare Publică, 2021.În materialele Conferinței științifico-practică a studenților doctoranzi "Sintezele investigațiilor doctorale în domeniul științelor politico-administrative și economice, accesat la 21.05.2022. 10-12 pp. ISBN (pdf) 978-9975-3418-2-0. ISSN 1932-7447 / ISSNe 1932-7455.

106. **AROȘOAIE, M.O.***Dimensiuni practice ale activității reprezentantului guvernului în România din perspectiva asigurării legalității actelor administrative.,* Universitatea de Stat din Moldova, 2021. În materialele conferinței științifice națională cu participare internațională "Integrare prin cercetare și inovare", Chișinău, 2021. 191-193 pp. ISBN:978-9975-152-48.

107. **AROȘOAIE, M.O.***Tutela administrativă în spațiul european: modele de funcționare.* Chișinău. În: materialele conferinței științifico-practice internaționale, Ediția a XXVI-a. 20 mai 2022. 54-56 pp. ISBN 978-9975-3542-3-3.

108. **AROȘOAIE, M.O.,** DULSCHI, I. *Rolul prefectului în sistemul administrației publice din*

România. În: Administrarea Publică. 2022, nr.3 (115). 12-18 pp. ISSN 1813-8489.

109. **AROȘOAIE, M.O.***Mecanismele respectării principiului legalităţii actelor administrative. În:m*aterialeleconferinţei "Public Administration: Traditions, Innovations, Global Trends", Odessa, October 09, 2020, disponibilla:www.oridu.odessa.ua/9/buk/21042021.pdf

110. **AROȘOAIE, M.O**. *Verificarea condițiilor de conținut și formă în exercitarea tuteleiadministrative.*În: Administrarea publică nr.2 (106), Chișinău: aprilie-iunie 2020. 119-123 pp. ISSN 1813-8489.

111. **AROȘOAIE, M.O**. *Principii de activitate a prefectului în România*. În: materialele Conferinței științifice internaționale "Contribuția tinerilor cercetători la dezvoltarea administrației publice", Chișinău: Ediția 8, 25 februarie 2022. 97-101 pp. ISBN (pdf) 978-9975-3542-2-6 .

112. BALAN, O., ȘAPTEFRAȚI, T., POPOVICI, A. *Administrația publică locală.* Chișinău: AAP. 2018. 243 p. ISBN 978-9975-3240-2-1.

113. BANTUȘ, A., BANTUȘ. I, STARȘCIUC, R. *Elemente de drept public* Chișinău: Elena-V.I., 2008. 474 p. ISBN: 9789975106139.

114. BĂLAN, E. *Prefectul şi prefectura în sistemul administraţiei publice.* București: Editura Fundației "România de Mâine",1997. 101 p. ISBN 973-582-014-5.

115. BOUDON, J. O.*Le site de h'istoire de la fondacion Napoleon*, [online], accesat:3.11.2021. Disponibil: https://www.napoleon.org/histoire-des-2-empires/articles/la-creation-du-corps-prefectoral-en-lan-VIII/

116. BARGETON, R, BOUGARD, P., LE CLERE B., PINAUD P.F., *Prefecții de la 11 Ventose anul VIII până la 4 septembrie 1870.*Paris: Arhivele Naționale,1981.423p. ISBN 2-86000-064-X.

117. BURGAN, M. Confucius: Chinese Philosopher and Teacher.Minneapolis: Compass PointBooks, 2009. 112 p. ISBN-10 : 0756538327, ISBN-13 : 978-0756538323.

118. CHAPMAN, B. *The Prefects and Provincial France,* Paris: Routledge Library Editions: Government, 2024, în lucrarea "The Prefects and Provincial France", publicată inițial în anul 1955 și republicată în anul 2024. 248 p. ISBN 9781032783093.

119. CENUȘE, S. *Organizarea și funcționarea administrației publice locale românești în contextul integrării în Uniunea Europeană* , 2014.[citat 24 august 2023]. Disponibil: https://revcurentjur.ro/old/arhiva/attachments_201501/recjuridl 51 4FR.pdf

120. COMȘA, E. *Principiile generale ale dreptului.* Universitatea Nicolae Titulescu București, Facultatea de drept-rezumat. [citat 13 octombrie 2022]. Disponibil: https://www.univnt.ro/wpcontent/uploads/doctorat/rezumate_doctorat/Comsa_Anghel_Elena.pdf

121. CORNEA, S. *Considerații privind evoluția instituției reprezentantului guvernului în*

*teritoriu.*în: Conferința științifică de totalizare a activității de cercetare a cadrelor didactice. Vol. I. - Cahul: USC, 2010, 255-267 pp. ISBN 978-9975-914-43-7.

122. CREANGA, I. *Controlul activității autorităților administrației publice locale.* Probleme și soluții.-Chișinău:Bons Offices, 2006, 264 p. ISBN 978-9975-928-80-9.

123. CREANGA I., TATAROV, S. *Natura juridică a administrației publice și a controlului aministrativ.* Chișinău: AAP, 2005. În: materiale ale conferinței internaționale teoretico-practice „Administrarea publică în statele aflate în tranziție în contextul proceselor de globalizare și integrare", 5 aprilie 2005. 69-76 pp.ISBN 978-9975-4241-5-8.

124. DELEANU,I. *Instituții și proceduri constituționale.* București: Editura C.H.Beck, 2006. 936 p. ISBN: 978-973-655-957-0, ISBN: 973-655-957-2.

125. DIACONU, M. *Mecanismul asigurării legalității actelor administrative în Republica Moldova.* Chișinău:Academia de Administrare Publică, 2013, 552 p. ISBN 978-9975-78-940-0.

126. DOAT, M. *Recherches sur la notion de collectivite locale en droit administratif français.* Paris: LGDJ, 2003. 336 p. ISBN 9782275023397.

127. DRAGANU, T. *Introducere în teoria și practica statului de drept.* Cluj Napoca: Editura Dacia, 1992. 221 p. ISBN 9733502332, 9789733502333.

128. DRAGANU, T. *Actele de drept administrativ.* București: Editura Științifică, 1959, 298 p.

129. DULSCHI, I. *Unele aspecte metodologice privind cercetarea în administrarea publică.* In: Teoria și Practica Administrării Publice, materiale ale conferinței științifico-practice cu participare internațională 20 mai 2013. Chișinău: AAP, 2013. ISBN 978-9975-4241-5-8.

130. DULSCHI, I. *Reforma administrativ-teritorială: oportunitate pentru Republica Moldova.* In: Teoria și practica administrării publice. 20 mai 2016, Chișinău: S.C. „Garamont- Studio" S.R.L., 2016, 28-32 pp. ISBN 978-9975-3019-6-1.

131. EBEL, E. *Prefecții și menținerea ordinii publice în Franța în secolul al XlX-lea. Paris: La Documentation francai se..* 1999. 265 p. ISBN 2110042958, 9782110042958.

132. HOBBES, T. *Leviatanul,* (trad. Alexandru Anghel). București: Editura Herald. 2017. 544 p. ISBN: 5948417240198.

133. IORGOVAN, A. *Tratat de drept administrativ.* București: Editura AII Beck, vol.I, ediția a-IV a, revăzută și adăugită, 2005. 720 p. ISBN 973-655-790-1.

134. JUC, V. *Fundamentarea și evoluția conceptului de interes național.* Chișinău: Institutul Integrare Europeană și Științe Politice, Academia de Științe a Moldovei, Revista de Filosofie, Sociologie și Științe Politice, numărul 2(150) , 2009. 122-136 p. ISSN 1957-2294.

135. MACHIAVELLI, N. *Principele.* București: Tiparul Universitar, introducere de Sorin Ionescu, Institutul Italian de Filosofie, Societatea Română de Filosofie, 1943. Disponibil:

https://archive.org/stream/n.-machiavelli-principele-ed.-1943-scan/N.Machiavelli%20%E2%80%93%20Principele%20ed.l943%20%5BV2.0%5D_divu.txt

136. MIRON, D. *Considerații privitoare la raportul de tutelă administrativă.* București: Revista de Drept Public din România, nr. 3/2005. 35 p.ISBN/ISSN: 1224-4872.

137. MOCANU, V., *Garanții și mecanisme privind protecția autonomiei locale.* Chișinău: Universitatea de Stat din Moldova, în materialele Conferinței "Statul, securitatea și drepturile omului în condițiile societății informaționale", 13-14 decembrie 2018. 347-358 p. CZU: 342.25+342.9:352.

138.MUNTEAN, A. *Formele controlului de legalitate în dreptul Uniunii Europene. Proiecții în dreptul român.* București:Editura Universul Juridic, 2013. 388 p.ISBN 978-606-673- 251-2.

139.NEGULESCU, P. *Tratat de drept administrativ.* Iași: Polirom, 1996, 375 p. ISBN -973- 655-190-3 .

140.NEGULESCU, P. *Note și discuțiuni.* București: Conferință a Institutului de Științe Administrative al României, 1929, 26 p. [citat 26 noiembrie 2022], Disponibil: https://surse.citatepedia.ro/din.php?a=Paul+Negulescu&d=Note+BAi+discuFEiuni.+ConferinFEE3+a+Institutului+de+AAtiinFEe+Administrative+al+RomE2niei#googlevignette

141. NICOLE DE MONTRICHER. *The Prefect and State Reform,* Revista public administration, First published: 17 December 2002, Volume 78, Issue 3, Pages: 485-731, Autumn 2000. Disponibil:https://doi.org/10.1111/1467-9299.00223.

142. OROVEANU, M. T. *Tratat de știința administrației.* București: Editura Cerma, 1996, 512 p. ISBN/COD:973-97483-4-1.

143. PETRESCU, R. N. *Reflecții asupra evoluției reglementărilor legale referitoare la controlul de legalitate exercitat de prefect.* București. În: Revista "Curierul judiciar" nr.7,2008. 84-90 pp. ISSN: 1582-7526.

144. PODARU, O. *Drept administrativ.* Voi. I. *Actul administrativ* (I). Repere pentru o teorie altfel. București: Hamangiu, 2010. 432 p. ISBN: 978-606-27-1959-3.

145. POPA, N. *Sistemul dreptului, un concept perimat?* București: Revista de Drept Public nr. 1, 2015. 208 p. Cod: UJU1224-487-2.

146. POPA, V. *Efectele descentralizării:rolul reprezentantului guvernului în unitățile administrativ- teritoriale.* Chișinău: Editura TISH, iulie 2008. 70 p. ISBN 978-9975-9553-7-9.

147. POPA,V., PETRU P., CRĂCIUNESCU D.A. *Drept administrativ și contenciosul administrativ.* Timișoara: Editura Helicon Timișoara, 1995. 296 p. ISBN-973-574-007-9.

148. POPA, V., MANOLE, T., MIHĂILUȚĂ, I. *Administrația publică locală a Republicii Moldova, Comentarii legislative.* Chișinău: Museum, 2000.288p. ISBN 9975906311.

149. POSTELNICU, R. P. *Prefectul şi Instituţia Prefectului în sistemul administraţiei publice din România.* Iași: Editura Lumen, 2010. 170 p. ISBN 978-973-166-192-6.

150. PREDA, M. *Tratat elementar de drept administrativ român.* București: Lumina Lex, 1999. 736 p. ISBN 9739186831, 9789739186834.

151. PREDA, M. *Drept administrativ, Partea specială.* București: Editura Lumina Lex, 2004. 383 p. ISBN 973-588-841-6.

152. RIVERO, J. *Droit administrative*. Paris: Dalloz, 2011. 550 p. EAN: 9782247109920.

153. SÎMBOTEANU, A. *Administrația publică-teorie, istorie, actualitate.* Chișinău: CEP USM, 2023, 411 p. ISBN 978-9975-3542-4-0.

154. SÎMBOTEANU, A. *Interferențe istorico-conceptuale și structural-funcționale privind administrația publică autohtonă.* In: Materialele conferinței "Integrare prin cercetare și inovare", USM, 10-11 noiembrie 2014. 161-164 pp. ISBN 978-9975-71-569-0.

155. SILLAMY, N. *Dicționarul de Psihologie.* București: Editura Univers Enciclopedic .2008. 352 p. ISBN: 9786069215944.

156. STOIAN, R. N. *Prefectul între rigorile profesioniste și avatarurile profesioniste.* București: Universul Juridic, 2019. 237 p. ISBN 978-606-39-0546-9.

157. ȘAPTEFRAȚI, T. *Corelația dintre guvernarea eficientă și dezvoltarea umană durabilă,* în: Academia de Administrare Publică pentru o guvernare transparentă, responsabilă și democratică. Tezele conferinței internaționale științifico-practice. Chișinău: AAP, 2005. 67-69 pp. ISSN 1813-8489.

158. ȘTEFĂNESCU-ONIȚIU, A. *Câteva considerații privind prefectura colegiilor din Dacia romană,* Timișoara, În: Revista Științifică Bibliotecha Istorica et Archaeologica Universitatis Timisiensis BHAUT, XII, 2010. 165-169 pp. ISSN: 1453-7419.

159. TARANGUL, Erast Diti. Descentralizarea administrativă în statele totalitare și autoritare. În: *Arhiva de drept public*. Iași, 1940, Anul II, nr. 3-4, p. 241-254.

160. TEODORESCU, A.*Tratat de drept administrativ,* volumul II. București: Institutul de Arte Grafice, Editura Marvan, 1935. 398 p.

161. TRĂILESCU, A. *Drept administrativ*, ediția a 2-a. București: AllBeck, 2005. 395 p. ISBN -973-655-190-3.

162. TRĂILESCU, A. *Drept administrativ*, ediția a 3-a. București: C.H. Beck, 2008. 298 p. ISBN -978-606-18-1021-5.

163. TRĂILESCU, A. *Drept administrativ*, *Tratat elementar.* București: All Beck,2002 375 p. ISBN/COD:973-655-190-3.

164.URSAN, I. *Principalele şcoli şi curente de drept în gîndirea juridică*. Chişinău: Academia de Poliţie „Ştefan cel Mare”, 1998. 71 p. ISBN 9975-9549-2-8.

165. VEDINAȘ, V. *Drept administrativ*. Ediția a XII-a. București: Universul Juridic, 2020. ISBN 978-606-39-0635-0.

166. VEDEL, G., DEVOLVE, P. *Droit adminstratif*. Paris: Presses Universitaires de France, 1992. 720 p. ISBN-10 : 2130450652, ISBN-13 : 978-2130450658.

167. VOICU, B. ȘUTA, Ș. *Subsidiaritatea și autonomia locală - principii de organizare administrativă*. Cluj-Napoca. În: Revista transilvană de științe administrative nr. 3(5)/2000. 98-101 pp. ISSN 2247-8329.

168. WALINE , J., RIVERO, J. *Droit administratif* 20e-edition. Paris: Dalloz, 2004. 624 p. ISBN-10: 2247055095, ISBN-13:978-2247055098.

169.WHITCOMB, E. A. *Prefecţii lui Napoleon*. Revista istorică americană, Vol. 79, nr. 4 (oct. 1974), 1089-118 p.p. ISSN 0002-8762.

170.ZUBCO, V., PASCARI, A., CREȚU, G. *Contenciosul administrativ*. Chișinău: Cartier, 2004. 232 p. ISBN 9975-79-305-3.

Surse electronice

171. *Administrative Procedure Act* (VwVfG). [on-line] [accesat 08 iunie 2023]. Disponibil: https://www.gesetze-im-intemet.de/vwvfg/BJNR012530976.html.

172. Agenția Națională a Funcționarilor Publici *Analiza privind evoluția istorică a termenului și a competențelor prefectului, precum și numeroasele forme de exercitare în timp* [on-line] [accesat 12 februarie 2022]. Disponibil: http://www.anfp.gov.rO/R/Doc/2014/Proiecte/Proiect%20prefecti%20si%20subprefecti/Analiza%20privind%20evolutia%20istorica%20a%20termenului%20de%20prefect.pdf

173. ALEXANDRU, C. *Instituția prefectului și stările excepționale*.[on-line], București, 2018, 37 p. [citat 17 iulie 2023]. Disponibil: https://philarchive.org/archive/CRIIPI-2

174.AMARAL, D. Freitas do, (2006), *Curso de Direito Administrativo*. [on-line] Voi. I, 3ª Edișâo, Almedina, 228 p. [citat 8 august 2024]. Disponibil: https://recipp.ipp.Pt/bitstream/10400.22/1768/l/ART_SusanaPinto_2011.pdf

175.APOSTOL TOFAN, D. *Organizarea administrației publice românești în context european* [on-line] [citat 2 aprilie 2023]. Disponibil: http://www.rsdr.ro/Art-6-l-2-2008.pdf

176. APOSTOLACHE, M. *Considerații privind unele dintre noile soluții legislative introduse de Codul administrative în material autorităților administrației publice locale* [on-line]. In: Revista Universul Juridic Premium nr.2/2023 [citat 11 februarie 2022]. Disponibil: https://www.universuliuridic.ro/consideratii-privind-unele-dintre-noile-solutii- legislative-

introduse-de-codul-administrativ-in-materia-autoritatilor-administratiei-publice- locale/
177. BOUDON, J. O. *Le site de h'istoire de la fondacion Napoleon,* [on-line] [citat 3 noiembrie 2021]. Disponibil: https://www.napoleon.org/histoire-des-2-empires/articles/la- creation-du-corps-prefectoral-en-lan-Vin/
178. BRATU, D. D., NEACȘU, D. *Aspecte juridico-administrative ale autonomiei locale în Europa,* [on-line]. Editura Universitară, București, 2013, 29 p. ISBN 978-606-591 - 843-6 [citat 24 aprilie 2023]. Disponibil: https://www.editurauniversitara.ro
179. BUNDESTAGUL GERMAN al 3-lea mandat electoral, [on-line] [accesat 08 iunie 2023]. Disponibil: https://dserver.bundestag.de/btd/03/000/0300055.pdf.
180. CIOCĂU, ,1. *Scopul scuză mijloacele,* [on-line], în: Revista Utopia, nr.l, Socio-Umane,Gorj, ISSN 2247-1626. [citat 05 aprilie 2023]. Disponibil: https://socioumane.wordpress.com/2013/07/26/scopul-scuza-mijloacele-iulia-ciocau/.
181.CONSTITUȚIA Germaniei [on-line], [accesat la 13 martie 2023], Disponibil: https://constitutii.files.wordpress.com/2013/02/germania.pdf.
182. CONSTITUȚIA Republicii Franceze din 3 iunie 1958 [on-line] [accesat 12 aprilie 2022].Disponibil:https://www.conseilconstitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/constitution/consti tution_roumain.pdf.
183. CORNEA, S, CORNEA, V. *Autoadministrarea colectivităților locale:aspect teoretico-practice,* [on-line], Cahul: USC "B. P. Hasdeu", 2010. ISBN 978-9975-914-34-5 [citat 31 iulie 2023]. Disponibil: https://www.ssoar.info/ssoar/bitstream/handle/document/65333/ssoar- 201 0-cornea_et_al-Autoadministrarea colectivităților locale aspecteteoreticopractice.pdf?sequence=l&isAllo wed=y&lnkname=ssoar-2010-cornea et al-Autoadministrareacolectivitatiilorlocaleaspecteteoretico-practice.Pdf
184. COSTACHI G. *Spre o statalitate democratică și de drept,* [on-line], Chișinău:F.E.-P. Tipografia Centrală, 2007,100pp. [citat 19 mai 2023]. Disponibil: https://icip.asm.md/sites/default/fil_es/files/gh, costachi jubileu 80 ani,pdf.
185.DESCENTRALIZAREA ADMINISTRATIVĂ, [on-line], în: Răsfoiesc.com - Soluții creative și rapide [accesat 18 noiembrie 2023]. Disponibil: https://www.rasfoiesc.com/legal/administratie/Descentralizarea-administrativ.php,
186. DICȚIONAR EXPLICATIV al limbii române, [on-line] [accesat 16 septembrie 2022]. Disponibil: https://dexonline.ro/defmitie/principiu
187. DÎNCU, V. *Ambiguitatea legislativă convine centralismului de la București, există măsuri care limitează autoritatea locală,* [on-line] [citat 25 martie 2023]. Disponibil: https://transilvaniareporter.ro/actualitate/vasile-dincu-ambiguitatea-legislativa-convine-

centralismului-de-la-bucuresti-exista-masuri-care-limiteaza-autoritatea-locala/

188. *Enciclopedia Liberă* [on-line] [accesat 16 august 2022]. Disponibil: https://ro.wikipedia.org/wiki/Departamentele Fran%C8%9Bei

189.Enciclopedia Liberă [on-line] [accesat la 19 octombrie 2022]. Disponibil:https://ro.wikipedia.org/wiki/Landurile_Germaniei

190. FORSTHOFF, E. *Traite de droit administrative allemand.* [on-line] BruxellesȚraduit de l'allemand par M. Fromont. In: *Revue internaționale de droit compare.* Voi. 22 N°3, Juillet-septembre 1970. 599 p.[citat 22 martie 2022]. Disponibil: www.persee.fr/doc/ridc_0035-3337 1970 num 22 315800.

191. GROZAV, S. *Descentralizarea și anutonomia locală- premisă a calității serviciilor publice calitative,* [on-line] Universitatea Agrară de Stat din Moldova [citat 31 iulie 2024]. Disponibil la: https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag file/511-517 O.pdf

192. GUASTINI, R. *Interpretation et description des normes, in Interpretation et droit* [on- line] ouvragepublie sous la direction de P. Amselek, Bruylant, Bruxelles/Presses Universitairesd'Aix-Marseille, 1995, 101 p. [citat 12 februarie 2022]. Disponibil: http://lingualeo.com/es/jungle/riccardo-guastini-lex-superiorabstract-530302#/page/l.

193. HERRERO, G. M. *Prosopografia de praefecti fabrum originarios de Lusitania.* [on- line], în: Rev. Portuguesa de Arqueologia 7, 1, 365, 366 pp. Piso: 2004. Piso I., Epigraphica (XVII), Acta MN, 39-40/1 [citat 14 ianuarie 2022]. Disponibil: file:///C:/Users/aroso/Downloads/ DialnetProsopografiaDePraefectiFabrumOriginariosDeLusitan-1039237.pdf

194. INSTITUTUL NAȚIONAL DE ADMINISTRAȚIE, *Program pilot de formare specializată adresat corpului prefecților și subprefecților* [on-line] [accesat 02 decembrie 2022]. Disponibil:http://ina.gov.ro/wp-content/uploads/2018/09/Modul-2 Asigurarea-legalitatii.pdf;

195. LOCKE, J. *Second Treatise of Civil Cavernemeni,* [on-line] [citat 20 aprilie 2022]. Disponibil:https://lonang.com/library/reference/locke-two-treatises-government/

196. MAIORESCU, T. *Discursuri parlamentare asupra dezvoltării politice a României subdomnia lui Carol I,* [on-line] Volumul 3, 1881-1888 [citat 26 august 2022]. Disponibil: https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/e/e3/Titu_Maiorescu_-Discursuri_parlamentare cu priviri asupra desvolt%C4%83rii politice a Romani eisubd omni a lui Carol I, _V olumul_31881-1888.pdf

197. MONTESQUIEU, Charles-Louis de Secondat, [on-line], în: Stanford Encyclopedia of Philosophy, First published Fri Jul 18, 2003; substantive revision Wed Apr 2, 2014. [citat 15 iulie 2022]. Disponibil: https://plato.stanford.edu/entries/montesquieu/

198.MONTESQUIEU, Charles-Louis de Secondat. *Despre spiritual legilor,* vol.I, Editura

Științifică, [on-line], 1964. [citat 23 aprilie 2022]. Disponibil: https://ro.scribd.eom/document/458080356/Montesquieu-Despre-spiritul-legilor-vol-l-Editura%C5%9Etiin%C5%A3ific%C4%83-1964

199. NIŢĂ, A. *Prefectul demnitar public versus prefectul înalt funcționar public - o dispută cu evoluție sinuoasă* [on-line]. București, 2022. [citat 14 iulie 2022]. Disponibil: http://revista.universuljuridic.ro/prefectul-demnitar-public-versus-prefectul-inalt-functionar-public-o-disputa-cu-evolutie-sinuoasa.

200. *Organizarea administrativ teritorială a Italiei*[online] [accesat 19 mai 2023]. Disponibil: https://koaha.org/wiki/Prefetto (ordinamento italiano).

201. *Organizarea administrativ teritorială a României* [on-line] [accesat 16 august 2023].Disponibil:https://ro.wikipedia.org/wiki/Organizarea_administrativteritorialaRomaniei

202.ORLOV, M. *Codificarea dreptului administrativ în Republica Moldova.*Codificarea administrativă-Abordări doctrinaire și cerințe practice, [on-line]. București,2018.[citat 01septembrie2023].Disponibil:https://www.academia.edu/37561110/CQDIFICAREAADMINISTRATIVAabordaridoctrinarecerintepractice

203.PETRESCU, N. R., PETRESCU, O.*Discuții asupra evoluției viitoare a Instituției Prefectului în România* [online], în Revista "Curentul Juridic", [citat 15 noiembrie 2021]. Disponibil: http://revcurentjur.ro/old/arhiva/attachments_201501/recjurid151_4FR.pdf

204.Program legislativ: Legifrance -*Le service public de la diffusion du droit*[online] , Republica Franceză, [citat 20 aprilie 2022]. Disponibil: https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGITEXT000006061195/.

205. Prefectura Île-de-France, [02 iulie 2022]. Disponibil:https://www.prefectures-regions.gouv.fr/ile-de-france/Region-et-institutions/La-prefecture-de-Paris-et-d-Ile-de-France/Le-role-du-prefet/Le-role-du-prefet.

206.TANGUY, G. « Le préfet dans toussesétats », [online] ,*Une histoire de l'institution préfectorale est-elle (encore) possible ?*, Dans Histoire@Politique 2015/3 (n° 27), [citat 10 septembrie 2021]. Disponibil:https://www.cairn.info/revue-histoire-politique-2015-3-page-124.htm.

207.TIMOFTE, C.S. *Aspecte privind evoluţia instituţiei prefectului după 1990*. Revista Facultăţii de Drept Oradea, 2017. p.175-182, [citat 12 martie 2024]. Disponibil:https://www.ceeol.com/search/article-detail?id=834601

Anexa 1

Evoluția actelor administrative locale verificate de prefect, pe categorii de acte și eșantion de județe, în România (2022-2024)

Institutia Prefectului Judetul	2022			2023			Evoluție comparativ cu anul 2022	2024			Evoluție comparativ cu anul 2023
Constanta	Total	hotarari	Dispozitii	Total	hotarari	dispozitii	Procent	Total	hotarari	dispozitii	Procent
	40.396	9163	31.233	39.149	8394	30.755	-3.09%	-	-	-	-
Cluj	34.830	7584	27.246	45.648	-	-	+31.06%	39.777	-	-	-12.86%
Dambovita	53.717	8851	44.866	51.038	9256	41.782	-4.99%	-	-	-	-
Giurgiu	17.910	3821	14.089	20.702	4072	16.630	+15.59%	22.653	5018	17.635	+9.42%
Gorj	39.567	6828	32.739	42.772	6312	36.460	+8.10%	37.746	5956	31.7903	-11.75%
Hunedoara	32.026	9239	22.787	39.249	9222	30.027	+22.55%	37.494	8277	29.217	-4.47%
Iasi	60.323	8425	51.898	53.470	9084	44.386	-11.36%	53.076	11.035	42.041	-0.74%
Maramures	26.030	6177	19.852	29.360	6728	22.632	+12.79%	26.463	5889	20.574	-9.87%
Neamt	36.220	8704	27.516	36.878	8461	28.417	+1.82%	33.175	7682	25.493	-10.04%
Olt	41.636	8086	33.550	45.787	7818	37.969	+9.97%	47.141	8403	38.738	+2.96%
Satu Mare	23.712	4740	18.972	23.807	4528	19.279	+0.40%	21.387	4415	16.972	-10.17%
Sibiu	27.102	6724	20.378	32.566	8683	23.883	+20.16%	27.565	7388	20.177	-15.36%
Suceava	45.533	11.058	34.475	49.149	-	-	+7.94%	44.880	10.404	34.476	-8.69%
Tulcea	23.828	4707	19.121	24.179	4783	19.396	+17.74%	21.080	4531	16.549	-12.82%

Anexa 2

Categorisirea procedurilor prealabile, pe tip de act și pe eșantion de județe, în România (2022-2024)

Institutia Prefectului Judetul	AN			AN	
	2022	**2023**	**Evoluție comparativ cu anul 2022**	**2024**	**Evoluție comparativ cu anul 2023**
Constanta	327	271	-17.13%	-	-
Cluj	47	94	+100%	50	-46.81%
Dambovita	38	24	-36.84%	-	-
Giurgiu	224	117	-47.77%	101	-13.68%
Gorj	53	413	+679.25%	101	-75.54%
Hunedoara	225	332	+47.56%	99	-70.18%
Iasi	43	141	+227.91%	31	-78.01%
Maramures	14	28	+100%	130	+364.29%
Neamt	302	250	-17.22%	215	-14%
Olt	605	366	-39.50%	386	+5.46%
Satu Mare	52	167	+221.15%	46	-72.46%
Sibiu	5	34	+580%	51	+50%
Suceava	10	-	-	137	-
Tulcea	110	71	-35.45%	25	-64.79%

Anexa 3

Evidențierea actelor administrative locale atacate la instanța de contencios administrativ în România, 2022-2024

Institutia Prefectului Judetul	AN			AN	
	2022	**2023**	**Evoluție comparativ cu anul 2022**	**2024**	**Evoluție comparativ cu anul 2023**
Constanta	24	90	+275%	-	-
Cluj	12	15	+25%	37	+146.67%
Dambovita	4	37	+825%	-	-
Giurgiu	105	29	-72.38%	3	-89.66%
Gorj	40	172	+330%	12	-941.18%
Hunedoara	0	10	-	3	-70%
Iasi	18	34	+88.89%	8	-92%
Maramures	3	2	-33.33%	0	-100%
Neamt	10	11	+10%	3	-72.73%
Olt	13	39	+200%	14	-64.10%
Satu Mare	1	51	+5000%	320	+527.45%
Sibiu	8	20	+150%	42	+110%
Suceava	10	-	-	4	-
Tulcea	1	18	+1700%	2	-88.89%

Anexa 4

Analiza centralizată: total acte administrative verificate, total proceduri prealabile, total acte atacate în instanță-RO (2022-2024)

Institutia Prefectului judetul	Hot.	Disp.	Hot.	Disp.	Hot.	Disp.	Total proceduri prealabile			Total actiuni		
	2022		2023		2024		2022	2023	2024	2022	2023	2024
Constanta	**40396**		**39149**		**-**		**327**	**271**	**-**	**24**	**90**	**-**
	9163	31.233	8394	30.755	-	-						
Cluj	**34830**		**45648**		**39777**		**47**	**94**	**50**	**12**	**15**	**37**
	7584	27.246	-	-	-	-						
Dambovita	**53717**		**51038**		**22653**		**38**	**24**	**-**	**4**	**37**	**-**
	8851	44.866	9256	41.782	-	-						
Giurgiu	**17910**		**20702**		**22653**		**224**	**117**	**101**	**105**	**29**	**3**
	3821	14.089	4072	16.630	5018	17.635						
Gorj	**39567**		**42772**		**37746**		**53**	**413**	**101**	**40**	**172**	**12**
	6828	32.739	6312	36.460	5956	31.790 3						
Hunedoara	**32026**		**39249**		**37494**		**225**	**332**	**99**	**0**	**10**	**3**
	9239	22.787	9222	30.027	8277	29.217						
Iasi	**60323**		**53470**		**53076**		**43**	**141**	**31**	**18**	**34**	**8**
	8425	51.898	9084	44.386	11.035	42.041						
Maramures	**26030**		**29360**		**26463**		**14**	**28**	**130**	**3**	**2**	**0**
	6177	19.852	6728	22.632	5889	20.574						
Neamt	**36110**		**36878**		**33175**		**302**	**250**	**215**	**10**	**11**	**3**
	8704	27.516	8461	28.417	7682	25.493						
Olt	**41636**		**45787**		**47141**		**605**	**366**	**386**	**13**	**39**	**14**
	8086	33.550	7818	37.969	8403	38.738						
Satu Mare	**23712**		**23807**		**21387**		**52**	**167**	**46**	**1**	**51**	**320**
	4740	18.972	4528	19.279	4415	16.972						
Sibiu	**27102**		**32566**		**27565**		**5**	**34**	**51**	**8**	**20**	**42**
	6724	20.378	8683	23.883	7388	20.177						
Suceava	**45533**		**49149**		**44880**		**10**	**-**	**137**	**10**	**-**	**4**
	11.058	34.475	-	-	10.404	34.476						
Tulcea	**23828**		**24179**		**21080**		**110**	**71**	**25**	**1**	**18**	**2**
	4707	19.121	4783	19.396	4531	16.549						

Anexa 5

Evoluția actelor administrative locale verificate de reprezentantul Guvernului în teritoriu, în Republica Moldova (2018-2020)

		I. Operaţiuni				
An	**Total acte verificate**	**An**	**Modalităţi de control**			
			1	2	3	4
			Control obligatoriu	**Control facultativ**	**Control solicitat de persoane vătămate**	**Control la cererea autorităţiiadministraţiei publice locale**
2018	175992	**2018**	170721	5271	158	280
2019	213071	**2019**	181438	31633	115	49
2020	215083	**2020**	130678	84405	155	143

		II. Notificări					
An	**Total**	**Procent**	**Din care:**		**Procent**	**Din care:**	**Total/Procent**
2018	1860	1,05%	Abrogat/modificat /completat	1140	61,29%	Notficări în care autorităţile locale şi-au menţinut poziţia iniţială	286 / 15,37%*
2019	2158	1,01%	Conformare	1468	86,93%	Poziţie menţinută	282/13,07%
2020	2609	1,21%	Notificări în care autorităţile s-au conformat sesizărilor Oficiului Teritorial	1506	57,7%	Respingere	406 / 15,5%

		III. Cereri de chemare în judecată
An	**total**	**Procent (din total acte administrative verificate)**
2018	407	0,23%
2019	328	0,15%
2020	528	0,24%

*restul notificarilor fiind neexaminate sau in curs de examinare

AROȘOAIE MIHAELA OTILIA
SECRETAR GENERAL | INSTITUȚIA PREFECTULUI BOTOȘANI

Email: arosoaiemihaela1@gmail.com
Telefon: 0745 517 608
Adresă: curtești, jud. Botoșani
Data nașterii: 12 decembrie 1974



INFORMAȚII PERSONALE

Naționalitate:	Română
Dată naștere:	12 decembrie 1974
Stare civilă:	Divorțată, un copil
Adresă:	Aleea Trandafirilor, nr.13, comuna Curtești, jud. Botoșani

EXPERIENȚĂ PROFESIONALĂ

Perioadă:	Martie 2022 – prezent
Angajator:	Instituția Prefectului Județul Botoșani, Piața Revoluției, nr. 1-3
Sector:	Instituția Prefectului Județul Botoșani
Funcție:	Secretar General
Responsabilități:	Asigurarea stabilității funcționării instituției prefectului, continuitatea conducerii și realizarea legăturilor funcționale între compartimentele instituției; coordonează activitatea Serviciului Juridic; îndrumarea secretarilor generali ai UAT-urilor; gestionarea și urmărirea îndeplinirii măsurilor dispuse de prefect.

Perioadă:	Mai 2017 – Martie 2022
Angajator:	Instituția Prefectului Județul Botoșani, Piața Revoluției, nr. 1-3
Sector:	Serviciul Juridic
Funcție:	Șef Serviciu Juridic

Responsabilități:	Coordonarea și îndrumarea activității Serviciului Juridic; exercitarea controlului cu privire la legalitatea actelor adoptate/emise de autoritățile publice locale; monitorizarea aplicării legislației specifice privind organizarea și desfășurarea proceselor electorale.

Perioadă:	Februarie 2008 – Mai 2017
Angajator:	Instituția Prefectului Județul Botoșani, Piața Revoluției, nr. 1-3
Sector:	Serviciul Juridic
Funcție:	Consilier Juridic
Responsabilități:	Control de legalitate pe acte administrative; membră în secretariatul tehnic al Comisiei Județene de Stabilire a Dreptului de Proprietate Privată; instrumentare dosare fond funciar și contencios administrativ; acordare viză de legalitate; responsabil de procedură în concursuri/examene pentru funcții publice locale.

Perioadă:	Ianuarie 2007 – Februarie 2008
Angajator:	Kravys S.C. Doly-Com S.R.L., str. Hatman Arbore, nr.6 bis, Botoșani
Sector:	Compartiment Juridic
Funcție:	Consilier Juridic
Responsabilități:	Instrumentare dosare (comercial, dreptul muncii, penal); redactare contracte și acțiuni; reprezentare în instanță.

Perioadă:	Iulie 1994 – Ianuarie 2007
Angajator:	Spitalul de Copii Botoșani, bld. Mihai Eminescu, nr.2
Sector:	Investigații clinice
Funcție:	Asistent Medical
Responsabilități:	Investigații din plasmă/ser.

Perioadă:	Martie 1994 – Iunie 1994
Angajator:	Institutul Național de Geriatrie și Gerontologie Ana Aslan, București
Sector:	Sector Cercetare
Funcție:	Asistent Medical
Responsabilități:	Efectuarea electroencefalogramelor (EKG).

EDUCAȚIE ȘI FORMARE

Perioadă:	Sept. 2022 – Mart. 2023
Instituție:	Institutul Național de Administrație, București
Domeniu:	Program de formare specializată pentru înalți funcționari publici (promoția Paul Negulescu)
Diplomă:	Certificat X7YwrCMzsb din 21 martie 2023
Nivel:	Formare specializată

Perioadă:	2019 – prezent
Instituție:	Universitatea de Stat din Moldova
Domeniu:	Administrație Publică
Diplomă:	Doctorat în curs (adeverință 53/23D din 04.09.2023)
Nivel:	Doctorat

Perioadă:	2021 – 2022
Instituție:	Universitatea Ștefan cel Mare din Suceava
Domeniu:	Formare psihopedagogică, nivel II
Diplomă:	Certificat Seria Ah Nr. 0011305

Nivel:	Postuniversitar

Perioadă:	2020 – 2021
Instituție:	Universitatea Ștefan cel Mare din Suceava
Domeniu:	Formare psihopedagogică, nivel I
Diplomă:	Certificat Seria AG Nr. 0022467
Nivel:	Postuniversitar

Perioadă:	Oct. 2008 – Mart. 2010
Instituție:	Universitatea Petre Andrei din Iași, Facultatea de Drept
Domeniu:	Dreptul Administrației Publice
Diplomă:	Diplomă Seria I Nr.0002829
Nivel:	Master

Perioadă:	1999 – 2004
Instituție:	Universitatea Alexandru Ioan Cuza din Iași, Facultatea de Drept
Domeniu:	Științe Juridice
Diplomă:	Diplomă de licență Seria V, nr.0073688
Nivel:	Studii universitare

Perioadă:	1989 – 1993
Instituție:	Grup Școlar Sanitar, Botoșani
Domeniu:	Sanitar
Diplomă:	Diplomă de bacalaureat Seria K, nr.104002
Nivel:	Studii liceale

LIMBI STRĂINE

LIMBA	ASCULTARE	CITIRE	CONVERSAȚIE	DISCURS ORAL	SCRIERE
FRANCEZA	A2 – Elementar	A2 – Elementar	A2 – Elementar	A2 – Elementar	A2 – Elementar
ENGLEZA	A1 – Elementar	A1 – Elementar	A1 – Elementar	A1 – Elementar	A1 – Elementar
RUSA	A1 – Elementar	A1 – Elementar	A1 – Elementar	A1 – Elementar	A1 – Elementar

ABILITĂȚI ȘI COMPETENȚE

Competențe Sociale:

- Stil echilibrat și corect în activitate
- Bun organizator, cu capacitate de previziune, analiză și sinteză
- Experiență relevantă în detectarea neconformităților și evaluarea consecințelor
- Convingeri ferme privind valoarea regulii scrise
- Tenacitate în urmărirea și atingerea obiectivelor

Competențe Organizatorice:

- Putere de decizie, coordonare și control
- Spirit de inițiativă și disponibilitate la efort prelungit
- Corectitudine și spirit justițiar

Competențe Tehnice / IT:

- Microsoft Word, Excel, Internet, Poștă electronică
- Certificat ECDL Complet RO 056803/11.02.2011

Interese Personale:

- Pictură, dans, lectură, grădinărit

Permis de conducere: Categoria B

10.05.2026

Semnătura 

DECLARAŢIA PRIVIND ASUMAREA RĂSPUNDERII

Subsemnata, AROȘOAIE Mihaela Otilia, declar pe răspundere personală că materialele prezentate în teza de doctorat sunt rezultatul propriilor cercetări şi realizări ştiinţifice. Conştientizez că, în caz contrar, urmează să suport consecinţele în conformitate cu legislaţia în vigoare.

AroșoaieMihaela Otilia

Semnătura 

Data:
10.05.2026