



CONSILIUL LEGISLATIV

Biroul permanent al Senatului
Sp. 321 / 29.9.2025

AVIZ

referitor la propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Legii nr. 554/2004 a contenciosului administrativ

Analizând **propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Legii nr. 554/2004 a contenciosului administrativ** (b321/14.08.2025), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr. XXXV/4856/03.09.2025 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr. D687/05.09.2025,

CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art. 2 alin. 1 lit. a) din Legea nr. 73/1993, republicată, și al art. 29 alin. (4) din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ,

Avizează negativ propunerea legislativă, pentru următoarele considerente:

1. Prezenta propunere are ca obiect de reglementare modificarea și completarea Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare.

Potrivit Expunerii de motive, demersul legislativ vizează modernizarea și clarificarea procedurilor contenciosului administrativ în sensul garantării accesului efectiv la justiție și a previzibilității procedurale, a punerii de acord cu jurisprudența Curții Constituționale și cu dreptul european, precum și a eficientizării executării hotărârilor și a digitalizării interacțiunii cu instanțele.

2. Prin conținutul său normativ, propunerea legislativă face parte din categoria legilor organice, fiind incidente prevederile art. 73 alin. (3) lit. k) din Constituția României, republicată, iar în aplicarea dispozițiilor art. 75 alin. (1) din Legea fundamentală, prima Cameră sesizată este Camera Deputaților.

3. Menționăm că, prin avizul pe care îl emite, Consiliul Legislativ nu se pronunță asupra oportunității soluțiilor legislative preconizate.

4. Referitor la **Expunerea de motive**, semnalăm că soluțiile pe care le cuprinde noua reglementare trebuie să fie **temeinic fundamentate**¹, luându-se în considerare interesul social, politica legislativă a statului român și cerințele corelării cu ansamblul reglementărilor interne.

În concordanță cu aceste deziderate, dispozițiile art. 31 din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, impun ca instrumentul de motivare să prezinte cerințele care reclamă intervenția normativă - cu referire specială la insuficiențele și neconcordanțele reglementărilor în vigoare, principiile de bază și finalitatea reglementării propuse, cu evidențierea elementelor noi - și să cuprindă secțiuni distincte privind **impactul financiar asupra bugetului general consolidat, impactul asupra sistemului juridic, subliniind implicațiile asupra legislației în vigoare, consultările derulate în vederea elaborării prezentei propuneri, precum și măsurile de implementare pe care le presupune aplicarea noului act normativ.**

5. Ca observație de ordin general, întrucât **art. I** preconizează intervenții legislative de natura modificărilor și completărilor dispuse într-un număr de 20 de părți dispozitive, trebuie să se țină seama de dispozițiile art. 61 alin. (1) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, potrivit cărora: *„modificarea sau completarea unui act normativ este admisă numai dacă nu se afectează concepția generală ori caracterul unitar al acelui act sau dacă nu privește întreaga ori cea mai mare parte a reglementării în cauză; în caz contrar actul se înlocuiește cu o nouă reglementare, urmând să fie în întregime abrogat”*.

6. Referitor la soluțiile legislative preconizate, pentru a se asigura legislației interne o cât mai bună înțelegere și implicit o aplicare corectă, este esențial ca redactarea acesteia să fie una de calitate. Cu

¹ De altfel, menționăm că, în sensul fundamentării temeinice a actelor normative, reglementate prin art. 6 din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, s-a pronunțat în mod constant și Curtea Constituțională, printr-o serie de decizii, prin care a constatat că „dispozițiile art. 6 din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă, republicată, cu modificările ulterioare, instituie obligația fundamentării actelor normative”.

Astfel, soluțiile pe care le cuprinde un proiect de act normativ „trebuie să fie temeinic fundamentate, luându-se în considerare interesul social, politica legislativă a statului român și cerințele corelării cu ansamblul reglementărilor interne și ale armonizării legislației naționale cu legislația comunitară și cu tratatele internaționale la care România este parte, precum și cu jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului”.

privire la acest aspect, art. 6 alin. (1) teza I din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, reglementează că *„Proiectul de act normativ trebuie să instituie reguli necesare, suficiente și posibile care să conducă la o cât mai mare stabilitate și eficiență legislativă. [...]”*.

În privința acestor deziderate, Curtea Constituțională s-a pronunțat în mai multe rânduri², statuând că *„una dintre cerințele principiului respectării legilor vizează calitatea actelor normative”* și că *„respectarea prevederilor Legii nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative se constituie într-un veritabil criteriu de constituționalitate prin prisma aplicării art. 1 alin. (5) din Constituție”*.

În acest sens, arătăm următoarele:

6.1. Cu referire la textele propuse la **art. I pct. 1**, menționăm că, potrivit prevederilor art. 61 teza I din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, *„Prevederile modificate sau care completează actul normativ trebuie să se integreze armonios în actul supus modificării ori completării”*.

Totodată, potrivit alin. (2): *„Prevederile modificate sau care completează actul normativ trebuie să se integreze armonios în actul supus modificării ori completării, asigurându-se unitatea de stil și de terminologie, precum și succesiunea normală a articolelor”*.

În acest sens, menționăm că, *de lege lata*, art. 2 alin. (1) din actul normativ de bază reglementează semnificația unor termeni și expresii.

La **pct. 1** din proiect se preconizează modificarea definițiilor noțiunilor de *„interes legitim public”* și *„organisme sociale interesate”* de la **lit. r)** și **s)**, definițiile actuale fiind completate prin texte care se referă la *„domenii reglementate de dreptul Uniunii Europene, inclusiv protecția mediului” (lit. r))*, respectiv la *„domeniul protecției mediului” (lit. s))*.

Analizând noile definiții, apreciem că soluțiile legislative propuse pentru **art. 2 alin. (1) lit. r) și s)** nu se corelează cu restul actului normativ. De altfel, subliniem că niciunul dintre articolele legii menționate nu face vreo referire la protecția mediului.

În plus, la norma propusă pentru **art. 2 alin. (1) lit. s)**, precizăm că sintagma *„conform cerințelor dreptului Uniunii Europene și ale*

² A se vedea paragraful 35 din Decizia Curții Constituționale nr. 22/2016 care trimite la Decizia nr. 1 din 10 ianuarie 2014, Decizia nr. 17 din 21 ianuarie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 79 din 30 ianuarie 2015, paragrafele 95 și 96.

convențiilor internaționale aplicabile” este mult prea generală și insuficient conturată din punct de vedere juridic, fiind necesară detalierea acesteia prin trimiterea la dispozițiile concrete vizate, asigurându-se respectarea prevederilor art. 50 alin. (2) și (3) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

Reiterăm observațiile, în mod corespunzător, și pentru **art. 2 alin. (2¹)**, astfel cum este propus la **pct. 3**, pentru **art. 7 alin. (6) lit. f)**, așa cum este propus la **pct. 5**, precum și pentru **art. 8 alin. (3)**, propus la **pct. 6**.

6.2. Cu privire la textele preconizate la **pct. 2 al art. I**, prin care se introduc o serie de definiții pentru noțiunile de „autorități publice locale și județene”, respectiv „autorități publice centrale”, menționăm că, prin definiția „**autorității publice**” de la **lit. b)**, actuala reglementare are în vedere toate categoriile de autorități publice, acoperind, într-o definiție cuprinzătoare, atât sfera autorităților publice locale și județene, cât și sfera autorităților publice centrale. În acest sens, relevăm că definiția în vigoare vizează „orice organ **de stat sau al unităților administrative - teritoriale** care acționează, în regim de putere publică, pentru satisfacerea unui interes legitim public”.

În ceea ce privește textul de la **lit. w)**, semnalăm că, în fapt, se propun două definiții pentru două noțiuni diferite, respectiv pentru „cerere evaluabilă în bani”, precum și pentru „cerere neevaluabilă”.

6.3. Referitor la **partea dispozitivă a pct. 4 al art. I**, care dispune introducerea unui nou alineat în cuprinsul **art. 5**, respectiv **alin. (3)**, precizăm faptul că, la momentul actual, elementul structural respectiv este alcătuit din trei alineate, astfel încât evenimentul legislativ preconizat nu se poate materializa în această formă, ci doar în următoarea redactare a părții dispozitive, care trebuia redată astfel:

„4. La articolul 5, după alineatul (2), se introduce un nou alineat, alin. (2¹), cu următorul cuprins:”.

În același timp, textul nou introdus trebuia să fie marcat cu „(2¹)”, în loc de „(3)”, cum figurează în proiect.

Totodată, apreciem că norma propusă nu are legătură tematică cu actualul **alin. (2)**, care reglementează că „Nu pot fi atacate pe calea contenciosului administrativ actele administrative pentru modificarea sau desființarea cărora se prevede, prin lege organică, o altă procedură judiciară”.

De asemenea, semnalăm că sintagma „remedii adecvate” este improprie stilului normativ.

6.4. În ceea ce privește textul propus la **pct. 5 al art. I** pentru **art. 7 alin. (1)**, semnalăm că, prin soluția preconizată, se ajunge la eliminarea dreptului ca, pentru motive temeinice, persoana vătămată, destinatar al actului, să poată introduce plângere prealabilă, în cazul actelor administrative unilaterale, și peste termenul prevăzut în prima teză, dar nu mai târziu de 6 luni de la data emiterii actului.

Referitor la **alin. (8)**, semnalăm faptul că, în cazul dispozițiilor din legile constatate ca fiind neconstituționale, care și-au încetat efectele juridice, Parlamentul, în cazul de față, trebuie să pună în acord prevederile neconstituționale cu dispozițiile Constituției și nicidecum să reproducă soluția pe care a decis-o instanța de contencios constituțional.

Observația este valabilă, în mod corespunzător, și pentru **art. 23 alin. (2)**, astfel cum este preconizat la **pct. 17 al art. I**.

6.5. La textul propus la **pct. 6 al art. I** pentru **art. 8 alin. (1)**, semnalăm că, prin soluția preconizată se elimină posibilitatea de a se adresa instanței de contencios administrativ a persoanei care se consideră vătămată într-un drept sau interes legitim al său prin nesoluționarea în termen sau prin refuzul nejustificat de soluționare a unei cereri, precum și prin refuzul de efectuare a unei anumite operațiuni administrative necesare pentru exercitarea sau protejarea dreptului sau interesului legitim. De asemenea, se elimină un alt beneficiu reglementat de actul normativ amendat, și anume acela că motivele invocate în cererea de anulare a actului nu sunt limitate la cele invocate prin plângerea prealabilă.

În ceea ce privește norma propusă pentru **alin. (3)**, este necesar ca, potrivit exigențelor normative, expresia din debut „Prin derogare” să fie înlocuită cu sintagma „Prin **excepție**”, deoarece, potrivit normelor de tehnică legislativă, derogarea operează de la un act normativ la altul și se poate face printr-un act de nivel cel puțin egal cu cel al reglementării de bază, în timp ce instituția exceptării este specifică situațiilor care operează în cadrul aceluiași act normativ.

Totodată, semnalăm că, prin utilizarea sintagmei „în domeniile în care dreptul Uniunii Europene impune accesul la justiție în apărarea interesului public, inclusiv protecția mediului”, este afectată accesibilitatea și predictibilitatea normei, deoarece nu se înțelege care sunt aceste domenii.

Reiterăm observația și pentru expresia „organismele sociale interesate care îndeplinesc condițiile legii speciale”, întrucât nu se specifică la ce lege specială se face referire.

6.6. Cu referire la textul preconizat la **pct. 12 al art. I** pentru **art. 10 alin. (1²)**, în ceea ce privește modalitatea de determinare a criteriului valoric, în doctrină³ s-a afirmat că „Legea se referă la obligațiile fiscale principale (taxe, impozite, contribuții, datorii vamale) și la debitele accesorii acestora (majorări, penalități, dobânzi stabilite de autoritățile fiscale), puse pe același plan și privite în mod cumulativ, astfel că, atunci când suma contestată cuprinde atât debite principale, cât și debite accesorii, criteriul valoric se aplică în raport cu întreaga sumă în litigiu, iar nu în raport cu debitul fiscal principal”.

6.7. Referitor la textul propus la **pct. 14 al art. I** pentru **art. 17¹**, este de analizat dacă digitalizarea propusă nu ar trebui să fie însoțită de o evaluare financiară a costurilor, în condițiile în care în Expunerea de motive se precizează că impactul bugetar la nivel macro este **neutru**, implicând „costuri inițiale pentru implementarea soluțiilor IT, compensate de economii ulterioare (poștă, hârtie, timp de lucru)”.

Totodată, trebuie avut în vedere și faptul că normele propuse referitoare la semnarea documentelor procedurale **prin mijloace electronice** se adresează inclusiv persoanelor **vulnerabile**.

De asemenea, la **alin. (3)**, pentru o reglementare completă, sintagma „**cu respectarea datelor cu caracter personal și a informațiilor clasificate**” trebuie reformulată în concordanță cu exigențele stilului normativ și cu reglementările incidente în materie.

La **alin. (4)**, sugerăm să se analizeze dacă condițiile tehnice de utilizare a mijloacelor electronice pot fi stabilite prin hotărâre a Consiliului Superior al Magistraturii, cu avizul Ministerului Justiției, ținând seama de faptul că fiecare instanță implementează un sistem diferit în ceea ce privește digitalizarea sistemului judiciar.

În plus, sub rezerva celor de mai sus, apreciem că termenul de 6 luni este insuficient pentru realizarea celor propuse.

Observațiile sunt valabile și pentru **art. II alin. (3) și (4)**.

6.8. Cu referire la **art. 24** propus la **pct. 18 al art. I**, semnalăm că textele preconizate, prin numărul mare de alineate - 14 față de 5 câte sunt în prezent -, încalcă prevederile art. 48 alin. (4) teza a doua din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările

³ Gabriela Bogasiu – „Legea contenciosului administrativ Comentată și adnotată”, ediția a V-a, revăzută și adăugită, Editura „Universul juridic”, București, 2022, pag. 258.

ulterioare, potrivit cărora „*Pentru claritatea, concizia și caracterul unitar al textului unui articol se recomandă ca acesta să nu fie format dintr-un număr prea mare de alineate*”.

La **alin. (3)**, remarcăm faptul că, din economia textului propus, nu mai reiese de când se calculează termenul de prescripție și nici de când curg penalitățile. Totodată, precizăm că, prin utilizarea expresiei „**aplică o amendă proporțională**”, textul devine lipsit de claritate, previzibilitate și accesibilitate.

De asemenea, privitor la noua procedură propusă în ceea ce privește stabilirea cuantumului amenzii prevăzute la **alin. (3)**, în literatura de specialitate⁴, referitor la procedura în vigoare privind stabilirea cuantumului amenzii, s-a afirmat că instanța de contencios constituțional „a constatat că **procedura** (actuală n.n.) **cuprinde suficiente garanții pentru asigurarea unui process echitabil garantat constituțional și convențional**”.

6.9. Cu privire la textul propus la **pct. 19 al art. I** pentru **art. 28 alin. (1¹)**, norma este lipsită de claritate, precizie și previzibilitate, motiv pentru care este necesară revederea acesteia.

6.10. Referitor la textul propus la **pct. 20 al art. I** pentru **art. 28¹**, element structural nou introdus, ale cărui norme vizează, pe de o parte, interpretarea și aplicabilitatea dispozițiilor prezentei legi în acord cu jurisprudența Curții Constituționale, obligatorie potrivit prevederilor art. 147 alin. (4) din Constituția României, republicată, precum și cu jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, în condițiile prevăzute de art. 20 din Legea fundamentală, iar, pe de altă parte, se referă la două texte legislative modificate și/sau completate prin prezenta, respectiv art. 8 alin. (1), care ar urma să fie interpretate în sensul stabilit prin Decizia Curții Constituționale nr. 459 din 16 septembrie 2014, și dispozițiile art. 18, care ar urma să fie aplicate cu respectarea limitelor și competențelor constituționale ale autorităților publice, subliniem faptul că aceste norme nu își găsesc justificarea, fiind de prisos, întrucât este știut faptul că dispozițiile unei legi se interpretează și se aplică în concordanță cu jurisprudența Curții Constituționale, deoarece deciziile acesteia au efect obligatoriu și stabilesc înțelesul constituțional al legilor pe care toate celelalte autorități, inclusiv instanțele de judecată trebuie să îl respecte. Astfel, legile sunt aplicate în conformitate cu principiile și drepturile

⁴ ibidem, pag. 427.

fundamentale prevăzute de Constituția României, republicată, potrivit mecanismului asigurării supremației Legii fundamentale.

Prin urmare, propunem eliminarea punctului analizat.

6.11. La **art. II**, față de denumirea „Dispoziții tranzitorii”, sugerăm ca aceasta să fie eliminată, ca fiind de prisos, cu atât mai mult cu cât prezentul proiect nu este sistematizat pe capitole.

În mod similar se va proceda și în privința denumirilor marginale ale **art. III și IV**.

6.12. La **art. III**, referitor la norma prevăzută la **alin. (1)**, potrivit căreia, *„la data intrării în vigoare a prezentei legi, orice dispoziții contrare din actele normative speciale se abrogă”*, precizăm faptul că, prevederile art. 65 alin. (3) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, dispun că: *„în vederea abrogării, **dispozițiile normative vizate trebuie determinate expres, începând cu legile și apoi cu celelalte acte normative, prin menționarea tuturor datelor de identificare a acestora**”*.

*

* *

Ca urmare a celor de mai sus, este necesar ca propunerea legislativă să fie reconsiderată în totalitate, atât din punctul de vedere al configurării soluțiilor legislative preconizate, care trebuie să fie în concordanță cu dispozițiile legale în vigoare, cât și din punctul de vedere al exprimării soluțiilor, în acord cu exigențele de tehnică legislativă, în mod clar și precis, fără echivoc.

PRESEDINTE

Florin IORDACHE

București

Nr. 684/26.09.2025