



CONSILIUL SUPERIOR AL MAGISTRATURII

„Consiliul Superior al Magistraturii este garantul independenței justiției”
(art. 133 alin.1 din Constituție, republicată)

Adresa nr. 3/13617/2025 din data de 21.10.2025

Biroul permanent al Senatului

Bp. 326, 23.10.2025

Domnului Mario-Ovidiu OPREA
Secretarul general al Senatului României
Parlamentul României

Stimate domnule secretar general,

Ca urmare a adresei dumneavoastră nr. XXXV/4851 din data de 3 septembrie 2025, prin care ați transmis Consiliului Superior al Magistraturii, în vederea avizării, *Propunerea legislativă privind dreptul la petiționare și reglementarea soluționării petițiilor* (b326/20.08.2025), vă comunicăm faptul că această solicitare a fost analizată în ședința din data de 9 octombrie 2025 a Comisiei nr. 1 – judecători „Legislație și cooperare interinstituțională”.

Referitor la avizul solicitat, comisia de specialitate a reținut că propunerea legislativă nu privește activitatea autorității judecătorești, în sensul atribuit acestei sintagme în jurisprudența Curții Constituționale (e.g., Decizia nr. 901 din 17 iunie 2009 și Decizia nr. 3 din 15 ianuarie 2014), astfel că nu se încadrează în categoria actelor normative care sunt supuse avizării Consiliului Superior al Magistraturii în temeiul art. 39 alin. (3) din Legea nr. 305/2022 privind Consiliul Superior al Magistraturii.

Propunerea legislativă a fost analizată de comisia de specialitate a Consiliului Superior al Magistraturii din perspectiva exprimării unui punct de vedere, reținându-se următoarele:

Cu titlu preliminar, sub aspectul normelor de tehnică legislativă, s-a apreciat că propunerea analizată nu întrunește cerințele prevăzute de Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, respectiv cele de la art. 36 – „*Stilul actelor normative*”, potrivit cărora:

„(1) *Actele normative trebuie redactate într-un limbaj și stil juridic specific normativ, concis, sobru, clar și precis, care să excludă orice echivoc, cu respectarea strictă a regulilor gramaticale și de ortografie.*

(2) *Este interzisă folosirea neologismelor, dacă există un sinonim de largă răspândire în limba română. În cazurile în care se impune folosirea unor termeni și expresii străine, se va alătura, după caz, corespondentul lor în limba română.*

(3) *Termenii de specialitate pot fi utilizați numai dacă sunt consacrați în domeniul de activitate la care se referă reglementarea.*



Tel: (+40)21-311.69.32
Fax: (+40)21-311.69.37



Website: www.csm1909.ro
Email: legislatie@csm1909.ro



Calea Plevnei nr. 141B, sector 6,
cod poștal 060011

(4) Redactarea textelor se face prin folosirea cuvintelor în înțelesul lor curent din limba română modernă, cu evitarea regionalismelor. Redactarea este subordonată dezideratului înțelegerii cu ușurință a textului de către destinatarii acestuia.”

Or, propunerea legislativă analizată este redactată într-un stil eclectic, care combină termenii juridici cu cei tehnici – utilizați în mod excesiv, prin folosirea unor neologisme numeroase, în special din domeniul tehnologiei informației, care conduc la îngreunarea înțelegerii textului pentru destinatarii vizați, cu atât mai mult cu cât nu sunt avuți în vedere doar specialiști, ci și cetățenii care vor formula petiții și care ar trebui să fie în măsură să cunoască procedura de soluționare a unei petiții, obligațiile ce le revin autorităților în acest domeniu și eventualele remedii pe care le au la dispoziție în caz de încălcare a normei.

Comisia a reținut că propunerea legislativă, mai ales din perspectiva anexei care conține normele metodologice, a fost formulată ca un veritabil caiet de sarcini pentru achiziția de servicii IT & C în vederea dezvoltării aplicației informatice pentru crearea și implementarea Registrului Electronic al Petițiilor (REP), limbajul utilizat fiind preponderent cu caracter tehnic. În acest context, comisia a considerat că toate aceste procese de lucru și instrucțiuni se pot regăsi într-un eventual manual de utilizare a aplicației informatice dezvoltate, respectiv în procedurile operaționale ulterioare, necesare pentru implementarea soluției informatice.

În ceea ce privește scopurile urmărite prin adoptarea reglementării propuse, cum ar fi modernizarea administrației prin digitalizare, nu reiese dacă a fost consultată și Autoritatea pentru Digitalizarea României, care are, potrivit legii, rolul de a realiza și coordona implementarea strategiilor și a politicilor publice în domeniul transformării digitale și societății informaționale. Astfel, potrivit informațiilor disponibile pe pagina de internet¹ a acestei autorități, în 2023 a fost demarată implementarea proiectului „Automatizarea proceselor de lucru în administrația publică”, finanțat prin Planul Național de Redresare și Reziliență”, Investiția 18 „Transformarea digitală și adoptarea tehnologiei de automatizare a proceselor de lucru în administrația publică”, Componenta 7 – Transformarea digitală.

Prin urmare, comisia a apreciat că orice inițiativă de digitalizare a proceselor din autoritățile publice ar trebui să aibă în vedere și corelarea cu celelalte proiecte în curs de derulare, cu atât mai mult cu cât unul dintre obiectivele prevăzute în art. 3 din Hotărârea Guvernului nr. 89/2020 privind organizarea și funcționarea Autorității pentru Digitalizarea României este acela al interoperabilității sistemelor informatice în administrația publică centrală.

În ceea ce privește soluțiile legislative propuse, comisia a constatat că, potrivit art. 15 din proiect, se prevede interzicerea soluționării petițiilor prin tăcere administrativă. De asemenea, depășirea termenelor de soluționare este considerată tăcere administrativă. Pe de altă parte,

¹ <https://www.adr.gov.ro/i18-automatizarea-proceselor-de-lucru-in-administratia-publica/>.



tăcerea administrativă este asimilată refuzului de soluționare în sensul Legii contenciosului administrativ, ceea ce deschide calea unei acțiuni în contencios administrativ pentru obligarea entității administrative la emiterea și comunicarea deciziei de soluționare a petiției, în termenul stabilit de instanță, precum și pentru aplicarea penalităților și repararea prejudiciului produs, potrivit legii.

Cu toate acestea, s-a arătat că, în concepția Legii nr. 554/2004, nu se poate face confuzie între „nesoluționarea în termenul legal a unei cereri” și „refuzul nejustificat de a soluționa o cerere”, acesta din urmă reprezentând o exprimare explicită, cu exces de putere, a voinței de a nu rezolva cererea. În acest sens, refuzul nejustificat de a soluționa o cerere este calificat în art. 2 alin. (1) lit. i) din lege ca reprezentând „exprimarea explicită, cu exces de putere, a voinței de a nu rezolva cererea unei persoane; este asimilată refuzului nejustificat și nepunerea în executare a actului administrativ emis ca urmare a soluționării favorabile a cererii sau, după caz, a plângerii prealabile”.

Prin urmare, în lumina dispozițiilor Legii nr. 554/2004, astfel cum au fost interpretate în practica judiciară, nu orice soluționare cu tardivitate sau nesoluționare în termen a unei petiții reprezintă un refuz nejustificat de a soluționa o cerere, care implică manifestarea unui exces de putere, sancționabil pe cale judiciară prin obligarea autorității la remedierea situației create, eventual și prin plata unor despăgubiri și/sau penalități, în condițiile legii.

Art. 2 alin. (1) lit. n) din Legea nr. 554/2004 definește excesul de putere ca fiind „exercitarea dreptului de apreciere prin depășirea limitelor competenței legale sau sau prin încălcarea drepturilor și libertăților cetățenești”.

Diferența dintre cele două concepte juridice – refuz justificat, respectiv refuz nejustificat -, a fost clarificată pe cale jurisprudențială, iar din această perspectivă, propunerea legislativă de asimilare a tăcerii administrative, în orice situație, cu refuzul nejustificat de soluționare, în sensul Legii nr. 554/2004, poate conduce la situații de dezechilibru între părțile implicate, prin prezumarea relei-credințe a autorității în cauză, dar și la crearea premiselor pentru creșterea numărului de litigii în fața instanțelor de contencios administrativ.

Astfel, pe lângă aspectele prezentate anterior, comisia a reținut și faptul că, la art. 23 din proiect, este prevăzută introducerea unei compensații pentru depășirea termenelor de soluționare a petițiilor („compensație forfetară administrativă”), care ar da dreptul petiționarului la o compensație de 100 lei pentru prima zi lucrătoare de întârziere și de 50 lei pentru fiecare zi calendaristică ulterioară, până la data comunicării deciziei administrative asupra petiției, dar nu mai mult de 5.000 lei pentru fiecare petiție. Această compensație ar urma să se acorde pe cale administrativă, la cererea petiționarului, fiind soluționată prin decizie administrativă. Din modalitatea de reglementare a acestei compensații cu caracter pecuniar ar reieși că, în cazul



oricărei întârzieri în soluționarea unei petiții, petiționarul ar fi îndreptățit să primească o sumă/zi de întârziere, fără a fi exclusă posibilitatea de a obține despăgubiri și penalități de întârziere, stabilite în conformitate cu dispozițiile Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004. Nesoluționarea în termen a acestei cereri sau respingerea acesteia ar deschide calea unei acțiuni în contencios administrativ.

Din această perspectivă, introducerea unei noi categorii de compensații financiare, cu caracter *sui-generis*, ar putea conduce la crearea unor dificultăți în practica administrativă, dar și la multiplicarea numărului de litigii în fața instanțelor de contencios administrativ, în caz de respingere sau de nesoluționare în termen a cererii de acordare a acestora.

Pe de altă parte, în condițiile în care nu este clară natura juridică a acestei compensații, deosebindu-se atât de despăgubirile pentru prejudiciul produs prin nesoluționarea sau soluționarea cu întârziere a petiției, caz în care trebuie verificată îndeplinirea producerii unui efect vătămător asupra petiționarului aflat în legătură de cauzalitate cu întârzierea răspunsului autorității², dar și de penalitățile de întârziere, care se acordă, pe cale judiciară, în condițiile art. 24 alin. (3) și (4) din Legea nr. 554/2004, pentru neexecutarea în termen a hotărârii judecătorești prin care autoritatea pârâtă a fost obligată să soluționeze petiția, se creează aparența creării unei surse de îmbogățire fără justă cauză pentru acei petiționari care introduc petiții multiple, cu obiect complex, la limita abuzului de drept, punând de multe ori autoritățile în imposibilitate de a le soluționa în termenul prevăzut de lege. Or, în acest caz, mecanismul acordării compensației forfetare s-ar declanșa în mod automat, cu toate consecințele care decurg din acesta (proceduri administrative și, după caz, judiciare, regresul împotriva persoanei vinovate, răspunderea disciplinară și/sau contravențională etc.).

Sub acest aspect, constatând că dispozițiile prefigurate de propunerea legislativă de față s-ar aplica autorităților din sistemul judiciar în ceea ce privește activitățile strict administrative, ținând cont de numărul important de petiții gestionate de sistemul judiciar, comisia de specialitate a anticipat că volumul de activitate al compartimentelor de relații cu publicul va crește, prin modernizarea și multiplicarea canalelor de comunicare, context în care, pentru a se asigura o implementare adecvată a noului sistem de înregistrare și soluționare a petițiilor, va fi necesară alocarea unor resurse financiare suplimentare, pentru a acoperi nevoile la nivelul dotărilor materiale, dar și al resursei umane.

S-a avut în vedere și faptul că, potrivit art. 20 și 21 din proiectul de lege analizat, se propune înăsprirea regimului răspunderii disciplinare, respectiv contravenționale, inclusiv prin reglementarea unor amenzi contravenționale într-un quantum ridicat (spre exemplu, în cazul

² Din analiza practicii judiciare a reieșit că, în contenciosul administrativ, conduita culpabilă a autorității publice este sancționată doar în măsura în care are ca efect o lezare a reclamantului într-un drept sau interes legitim, prejudiciul nefiind prezumat.





CONSILIUL SUPERIOR AL MAGISTRATURII

„Consiliul Superior al Magistraturii este garantul independenței justiției”
(art. 133 alin.1 din Constituție, republicată)

săvârșirii contravențiilor de la art. 21 alin. (1) lit. a), f), g) se propune sancțiunea amenzii în cuantum de la 20.000 lei la 50.000 lei – aplicabilă autorității administrative, respectiv amendă de la 10.000 lei la 25.000 lei, pentru aceleași fapte comise de persoana fizică, prin acțiune sau omisiune). Se remarcă și faptul că minimul amenzii prevăzut în cazul contraveniențelor persoane fizice pleacă de la 10.000 lei, ceea ce reprezintă un cuantum foarte mare raportat la alte fapte contravenționale cu grad mai ridicat de pericol social, sancționate prin lege, cum ar fi refuzul nejustificat de emitere a autorizației de construire/desființare și/sau a certificatului de urbanism în termenul prevăzut de lege pentru documentațiile complete, faptă prevăzută la art. 26 alin. (1) lit. h²) din Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții, republicată, pentru sancționarea căreia se prevede amenda de la 1.000 lei la 5.000 lei, potrivit art. 26 alin. (2) din aceeași lege.

Din perspectiva impactului asupra funcționării instanțelor judecătorești, comisia de specialitate a constatat că, prin art. 24 alin. (2) din proiectul de lege, se propune ca cererile în contencios administrativ întemeiate pe dispozițiile acestui articol să beneficieze de procedura soluționării de urgență și cu precădere, iar instanța ar urma să fixeze termene scurte. Dincolo de faptul că, din expunerea de motive, nu reiese care sunt rațiunile pentru care toate aceste litigii justifică urgența soluționării³, s-a constatat că nu a fost realizat un studiu de impact cu privire la capacitatea sistemului judiciar de a asigura punerea în aplicare a acestor dispoziții, fără a afecta buna funcționare a instanțelor judecătorești competente în soluționarea litigiilor în materia contenciosului administrativ.

Pentru motivele prezentate, comisia de specialitate a apreciat că propunerea legislativă nu poate fi adoptată în această formă.

Cu deosebită considerație,

Judecător Andreea Simona UZLĂU
Secretarul general al Consiliului Superior al Magistraturii



³ Potrivit dispozițiilor Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă, republicată, se judecă de urgență și cu precădere, spre exemplu, contestațiile în anulare (art. 508), contestația la executare (art. 717), cererile în materia instituirii consilierii judiciare sau a tutelei speciale (art. 940), cererile de ordonanță președințială (art. 999), cererile posesorii (art. 1.004).

