



CONSILIUL LEGISLATIV

Biroul permanent al Senatului

Bp. 319 / 15.06.2026

AVIZ

**referitor la propunerea legislativă Pentru completarea
Ordonanței de Urgență nr. 57/2019 privind Codul administrativ**

Analizând propunerea legislativă Pentru completarea Ordonanței de Urgență nr. 57/2019 privind Codul administrativ (b319/21.05.2026), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr. XXXV/2509/26.05.2026 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr. D486/26.05.2026,

Biroul permanent al Senatului

CONSILIUL LEGISLATIV

428. / 29. 06. 2026

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. Prezentul proiect are ca obiect de reglementare completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ, cu modificările și completările ulterioare, cu un nou articol, art. 582¹, în sensul „*instituirii obligației pentru autoritățile și instituțiile publice, precum și pentru entitățile cărora li s-au concesionat servicii publice și în care statul este acționar unic sau majoritar, de a notifica contribuabilii cu cel puțin 30 de zile înainte cu privire la obligația de a depune documente (în vederea primei eliberări) sau de a se prezenta pentru reînnoirea unui act administrativ cu durată de valabilitate limitată*”.

2. Prin conținutul său normativ, proiectul face parte din categoria legilor ordinare, iar în aplicarea prevederilor art. 75 alin. (1) din Constituția României, republicată, prima Cameră sesizată este Senatul.

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

4. Menționăm că în analiza Consiliului Legislativ se mai află un proiect, respectiv „Propunerea legislativă privind notificarea electronică a expirării termenului de valabilitate a actelor administrative individuale”, transmisă de Secretariatul General al Camerei Deputaților cu adresa nr. Plx.403/26.05.2026, având obiect similar.

Pentru sistematizarea legislației și promovarea unor soluții unitare, este recomandată dezbateră concomitentă a acestor două propuneri legislative și adoptarea unui singur act normativ.

5. Cu privire la **Expunerea de motive**, soluțiile legislative pe care le cuprinde noua reglementare trebuie să fie temeinic fundamentate, 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 socioeconomic**, **impactul asupra sistemului juridic**, subliniind implicațiile asupra legislației în vigoare, **consultările derulate** în vederea elaborării prezentei propuneri, **organizațiile și specialiștii consultați**, esența recomandărilor primite, **activitățile de informare publică** privind elaborarea și implementarea proiectului de act normativ, precum și **măsurile de implementare** pe care le presupune aplicarea noului act normativ.

Sub acest aspect, semnalăm că nu sunt analizate și prezentate cerințele referitoare la **impactul asupra sistemului juridic** și implicațiile asupra legislației în vigoare, **activitățile de informare publică** sau **măsurile de implementare** pe care le presupune aplicarea noului act normativ iar, în ceea ce privește **consultările derulate** în vederea elaborării prezentei propuneri, instrumentul de motivare s-a rezumat doar la reprezentanții mediului de afaceri.

Pe de altă parte, în timp ce inițiatorii susțin în Expunerea de motive că proiectul nu generează **impact bugetar** negativ și nu necesită alocări suplimentare, o analiză economico-administrativă sumară indică **costuri logistice substanțiale**. Astfel, proiectul obligă la trimiterea automată de notificări prin SMS sau e-mail „cu dovadă de comunicare”. Or, pentru ca mii de primării, consilii județene și instituții

subordonate să poată face acest lucru, este necesară achiziționarea sau dezvoltarea unor softuri de management al bazelor de date, plus contractarea de servicii de mesagerie SMS în masă. Acestea reprezintă **cheltuieli directe din bugetele locale**, cheltuieli care nu au fost bugetate.

De asemenea, volumul uriaș de monitorizare a sutelor de mii de acte administrative care expiră zilnic poate necesita alocarea de **resursă umană** dedicată, care se reflectă în alte costuri suplimentare.

Referitor la lipsa de fundamentare temeinică a actelor normative, relevăm că aceasta a fost sancționată de Curtea Constituțională în jurisprudența sa¹, în raport cu exigențele de claritate, previzibilitate a legii și securitate a raporturilor juridice impuse de art. 1 alin. (5) din Constituție, precum și cu invocarea normelor de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative.

6. După cum se poate observa, proiectul nu stabilește cerințe funcționale minime aplicabile sistemelor informatice, platformelor informatice comune sau aplicațiilor informatice proprii utilizate pentru transmiterea notificărilor electronice.

Astfel, există riscul fragmentării soluțiilor informatice și al procedurilor utilizate de autoritățile și instituțiile publice, ceea ce poate conduce la aplicarea neunitară a legii, în special sub aspectul generării notificărilor, respectării termenelor de transmitere, interoperabilității și asigurării securității cibernetice.

Totodată, pentru întrunirea cerințelor privitoare la previzibilitate și claritate, cerințele funcționale minime ar putea fi complinite cu informații privitoare în special la domeniul *securității cibernetice*.

7. De asemenea, 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 privire la acest aspect, Curtea Constituțională s-a pronunțat în mai multe rânduri - de exemplu prin **Decizia nr. 22/2016** - 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”*.

Astfel, potrivit jurisprudenței constante a Curții Constituționale, *„Legea trebuie să întrunească cerințele de calitate care rezultă din*

¹ Deciziile Curții Constituționale nr. 710 din 6 mai 2009, nr. 682 din 27 iunie 2012 și nr. 139 din 13 martie 2019.

art. 1 alin. (5) din Constituție - claritate, precizie, previzibilitate și accesibilitate, iar legiuitorului îi revine obligația ca în actul de legiferare, indiferent de domeniul în care își exercită această competență constituțională, să dea dovadă de o atenție sporită în respectarea acestor cerințe” (Decizia nr. 845/2020).

Avem în vedere cele prevăzute la art. 6 alin. (1) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, care prevăd 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*”.

Sub acest aspect, referitor la conținutul prezentului proiect, în privința **redactării** soluțiilor legislative propuse, semnalăm, în primul rând, că, în mare parte, textul propus nu respectă mai multe exigențe de tehnică legislativă care privesc calitatea actului normativ și, în special, condițiile referitoare la **claritatea, precizia și previzibilitatea normelor**.

Remarcăm faptul că proiectul debutează, la **alin. (1) al art. 582¹**, incluzând la un loc, printr-o sintagmă generică, „*autoritățile administrației publice și instituțiile publice, precum și organismele prestatoare de servicii publice și companiile și entitățile private cărora le-au fost delegate competențele pentru livrarea serviciului public, care emite acte administrative sau alte acte juridice având termen de valabilitate*”.

Pe de o parte, semnalăm incoerența terminologică și ambiguitatea limbajului, ceea ce încalcă dispozițiile art. 8 alin. (4) și art. 36 din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

În acest sens, semnalăm că textul nu definește clar granița obligațiilor pentru entitățile private, creând ambiguitate cu privire la ce tip de „acte juridice” intră sub această incidență (contracte comerciale de utilități sau acte administrative clasice).

De asemenea, norma folosește sintagme nefondate juridic, cum ar fi „organisme prestatoare de servicii publice” sau „companii și entități private cărora le-au fost delegate competențe”, fără a le defini sau corela cu terminologia juridică existentă.

Pe de altă parte, semnalăm că dispozițiile referitoare la obligativitatea notificării expirării termenului de valabilitate al unor acte administrative nu se leagă tematic în întregime de cuprinsul Părții a VIII-a - *Servicii publice* din Codul administrativ, întrucât vizează actele emise de **toate** autoritățile și instituțiile publice, nu numai pe acelea care prestează servicii publice în sensul art. 581 din actul normativ de bază.

Altfel spus, în cadrul textului distingem situația **tuturor** actelor administrative „având termen de valabilitate” emise de autoritățile administrației publice centrale și locale și de instituțiile publice, care, însă, nu poate fi reglementată prin completarea Codului administrativ cu art. 582¹, astfel cum se propune, întrucât acest articol este plasat în cadrul Părții a VIII-a Servicii *publice*, Titlul I *Principiile și clasificarea serviciilor publice*. Or, nu toate actele administrative cu termen de valabilitate determinat vizează ori sunt emise în cadrul serviciilor publice.

În altă ordine de idei, tot la **alin. (1)** preconizat, semnalăm că introducerea unui termen fix de „*cel puțin 30 de zile*” se suprapune peste numeroasele legi speciale și proceduri aplicabile care guvernează actele administrative cu termen de valabilitate determinat și deschide **posibilitatea lipsei corelării textului propus cu legislația specială aplicabilă diverselor domenii specifice, precum și a paralelismului legislativ.**

Astfel, multe acte normative speciale prevăd deja proceduri proprii de reînnoire a actelor administrative individuale cu durată determinată, stabilite în temeiul unor directive europene sau prin acte interne, putându-se genera în raport cu acestea un conflict de norme. Spre exemplu, atunci când o autoritate sau instituție publică notifică electronic un beneficiar cu privire la încetarea valabilității unei licențe speciale în 90 de zile, dar legea specială menționează că dosarul de reînnoire trebuia depus cu 6 luni înainte sau trebuia să cuprindă verificarea și avizarea periodică a îndeplinirii unor condiții, sub sancțiunea pierderii dreptului, **notificarea devine inutilă și induce beneficiarul în eroare.**

Într-o altă exemplificare, în cazul avizelor de urbanism, autorizațiilor de circulație provizorie sau certificatelor medicale emise pe 5, 14 sau 30 de zile, cerința de a notifica cu 30 de zile înainte devine **absurdă și imposibil de corelat cu termenele de valabilitate propriu-zise.**

Drept urmare, se impune o reanalizare mai detaliată a prezentei propuneri și o reformulare corespunzătoare a textului, eventual prin exceptarea actelor în discuție care au deja proceduri de reînnoire fixate prin legi speciale sau directive europene.

8. De asemenea, învederăm că, deși textul face trimitere la Regulamentul (UE) 2016/679 al Parlamentului European și al Consiliului din 27 aprilie 2016 privind protecția persoanelor fizice în ceea ce privește prelucrarea datelor cu caracter personal și privind libera circulație a acestor date și de abrogare a Directivei 95/46/CE

(Regulamentul general privind protecția datelor), din modul în care este reglementată prelucrarea acelor date personale care urmează a fi utilizate la emiterea notificărilor electronice în discuție, nu reiese data colectării acestora în raport cu data emiterii actelor administrative individuale cu durată determinată, nici caracterul opțional pentru beneficiar, și nici dreptul cetățeanului de a se retrage ulterior din sistemul de notificări, după ce inițial a optat în acest sens.

9. În plus, având în vedere dispozițiile referitoare la sancțiuni contravenționale, pentru a evita transferarea excesivă a responsabilității asupra administrației publice și a personalului acesteia, recomandăm inserarea unei norme potrivit căreia obligația de urmărire a termenului de valabilitate și de solicitare a prelungirii sau preschimbării actului administrativ să rămână, în principal, în sarcina titularului actului, acesta neputând fi absolvit de propria obligație de diligență prin simpla neprimire a notificării electronice.

De asemenea, la **alin. (4)**, în ceea ce privește stabilirea drept contravenție a nerespectării dispozițiilor alin. (1), în timp ce din redactarea alin. (1) nu rezultă cu claritate sfera actelor avute în vedere prin utilizarea expresiei „alte acte juridice având termen de valabilitate”, în contrast cu sfera „actelor administrative” la care se referă textul, poate conduce la nerespectarea cerințelor de claritate, previzibilitate și accesibilitate și la aplicarea necorespunzătoare a sancțiunilor.

Pe de altă parte, nereglementarea situației privind termenul în care este realizată notificarea în cazul în care „termenul de valabilitate” al actului este mai mic de 30 de zile, este un alt factor care determină aceleași consecințe.

Totodată, semnalăm că, deși norma propusă pentru alin. (1) stabilește respectiva obligație în sarcina anumitor entități, din redactarea alin. (4) rezultă că aceste obligații ar intra în sarcina unor „persoane responsabile”, rezultând alte ambiguități și necorelări terminologice care împiedică aplicarea normei. Se impune, de aceea, reanalizarea normelor și corelarea dispozițiilor acestora, ținând seama de principiul personalității răspunderii contravenționale.

Pe de altă parte, precizăm că procedura de aplicare a sancțiunii contravenționale nu poate fi stabilită printr-o hotărâre a Guvernului, așa cum se prevede în finalul textului, întrucât aceasta este reglementată în cuprinsul Ordonanței Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 180/2002, cu modificările și completările ulterioare, act normativ cu putere de lege.

În acest context, precizăm și faptul că, pentru asigurarea unei reglementări complete, textul normativ trebuie să cuprindă și norma referitoare la aplicarea, în completare, a dispozițiilor Ordonanței Guvernului nr. 2/2001, în următoarea formulare:

„(6) Contravențiilor prevăzute la alin. (3) le sunt aplicabile dispozițiile Ordonanței Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 180/2002, cu modificările și completările ulterioare”.

În același timp, la **alin. (5)**, semnalăm că referirea generică la „structurile cu atribuții de control” este insuficientă pentru identificarea precisă a sferei agenților constatatori, fiind necesară o reformulare corespunzătoare a textului.

10. Totodată, învederăm că, potrivit proiectului, autoritățile și instituțiile publice emitente ale actelor administrative individuale cu valabilitate determinată vor trebui să aplice reguli noi de notificare, deși legile lor de funcționare și procedurile aplicabile stabilite nu prevăd această obligație.

Pentru asigurarea corelării legislative obligatorii în cazul actelor normative, este necesar ca proiectul să conțină în plus o dispoziție finală cu privire la necesitatea modificării corespunzătoare a respectivelor acte normative de organizare și funcționare și a procedurilor aplicabile.

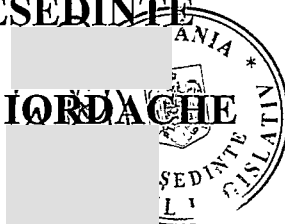
*

* *

În concluzie, având în vedere cele de mai sus, prezentul proiect nu poate fi adoptat.

PRESEDINTE

Florin IORDACHE



București
Nr. 573/12.06.2026