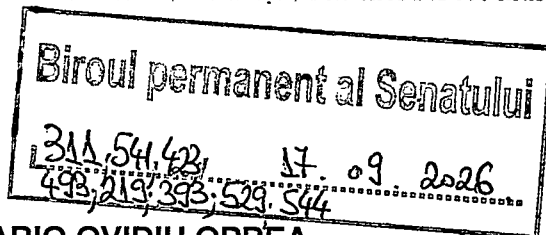




SECRETARIATUL GENERAL AL GUVERNULUI
DEPARTAMENTUL PENTRU RELAȚIA CU PARLAMENTUL

B-dul Primăverii nr. 22, sector 1, București, Tel: 0213143400 int.3000, Email: drparlament@gov.ro



Nr. 10275/2026

15-09-2026

Către: DOMNUL MARIO OVIDIU OPREA,
SECRETARUL GENERAL AL SENATULUI

Ref. la: punctele de vedere ale Guvernului aprobate în ședința Guvernului din data
de 11 septembrie 2026

STIMATE DOMNULE SECRETAR GENERAL,

- Vă transmitem, alăturat, în original, **punctele de vedere ale Guvernului** referitoare la:
- L311/2026 1. Proiectul de Lege privind Codul de procedură administrativă (Plx. 77/2026, Bp. 767/2025);
 - L541/2026 2. Propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Legii educației fizice și sportului nr. 69/2000 (Bp. 434/2026);
 - L423/2026 3. Propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Legii nr. 8/1996 privind dreptul de autor și drepturile conexe, în vederea asigurării transparenței, proporționalității și echității în colectarea remunerațiilor pentru comunicarea publică a operelor muzicale (Bp. 312/2026);
 - L493/2026 4. Propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Legii nr. 448/2006 privind protecția și promovarea drepturilor persoanelor cu handicap (Bp. 365/2026);
 - L219/2026 5. Proiectul de Lege pentru modificarea art. 207 alin. (3) din Legea învățământului preuniversitar nr. 198/2023 (Plx. 501/2025, Bp. 190/2026);
 - L323/2026 6. Propunerea legislativă pentru completarea Legii nr. 448/2006 privind protecția și promovarea drepturilor persoanelor cu handicap și a Ordonanței Guvernului nr. 137/2000 privind prevenirea și sancționarea tuturor formelor de discriminare (Bp. 287/2026);
 - L529/2026 7. Propunerea legislativă pentru completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 60/2009 privind unele măsuri în vederea implementării programului «Noua casă» (Bp. 421/2026);
 - L544/2026 8. Propunerea legislativă pentru abrogarea Legii nr. 214/2024 privind utilizarea semnăturii electronice, a mărcii temporale și prestarea serviciilor de încredere bazate pe acestea (Bp. 439/2026).

Cu deosebită considerație,

NINI SĂPUNARU

SECRETAR DE STAT



PRIM MINISTRU

Biroul permanent al Senatului

L 311 / 17.09.2026

Domnule președinte,

În conformitate cu prevederile art. 111 alin. (1) din Constituție și în temeiul art. 25 lit. (b) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul Administrativ, Guvernul României formulează următorul

PUNCT DE VEDERE

referitor la proiectul de lege privind Codul de procedură administrativă, provenit dintr-o propunere legislativă inițiată de domnul senator neafiliat Vela Gheorghe (Plx. 77/2026, Bp. 767/2025).

I. Principalele reglementări

Inițiativa legislativă are ca obiect de reglementare elaborarea unui *Cod de procedură administrativă*, având ca obiectiv esențial consolidarea unui cadru normativ unitar și coerent, menit să reglementeze în mod exhaustiv procedurile administrative generale și speciale, într-o manieră care să asigure atât protecția drepturilor și libertăților fundamentale, cât și buna funcționare a autorităților publice.

În concordanță cu Art. 1 alin. (5) din *Constituția României, republicată* care consacră *principiul supremației Constituției și obligativitatea respectării legilor*, Codul instituie norme clare și previzibile pentru toate autoritățile și instituțiile publice, eliminând fragmentarea și contradicțiile existente în legislația administrativă.

Obiectivele fundamentale ale prezentului Cod sunt orientate pe trei dimensiuni majore:

- prima dimensiune este aceea a protecției persoanei, prin garantarea accesului efectiv la proceduri administrative echitabile, prin respectarea dreptului la apărare, prin interzicerea discriminării și prin consacrarea egalității de tratament,

- a doua dimensiune privește eficiența administrației publice, prin instituirea unor proceduri clare, previzibile și proporționale, care să reducă birocrăția, să prevină abuzul de putere și să asigure soluționarea cauzelor într-un termen rezonabil,

- cea de-a treia dimensiune se referă la integrarea României în spațiul juridic european și internațional, prin asigurarea aplicării directe a normelor Uniunii Europene și prin respectarea jurisprudenței Curții de Justiție a Uniunii Europene, în conformitate cu Art. 148 din *Constituție* și cu obligațiile ce decurg din apartenența la Uniunea Europeană.

Prin stabilirea obiectivelor și principiilor fundamentale, Codul de procedură administrativă devine un instrument legislativ central de modernizare a administrației publice din România, menit să garanteze protecția efectivă a drepturilor fundamentale, să sporească transparența și responsabilitatea instituțiilor, să reducă încărcătura litigioasă prin prevenție și soluționare amiabilă, precum și să asigure convergența legislativă cu standardele europene și internaționale în materie de bună guvernare, proporționalitate și digitalizare.

II. Observații

A. Considerații generale

1. Într-un stat de drept, securitatea raporturilor juridice și predictibilitatea normelor reprezintă elemente esențiale. Codificarea, ca proces legislativ, are rolul de a contribui la sistematizarea și clarificarea cadrului normativ, fără a constitui un scop în sine. Analiza prezentei inițiative legislative indică, însă, existența unor soluții normative care, deși sunt prezentate ca având ca obiectiv unificarea și modernizarea reglementării, pot afecta coerența ordinii juridice existente și pot genera riscuri de neconformitate constituțională. Totodată, se constată o necorelare între obiectivele enunțate în *Expunerea de motive* și conținutul normativ al proiectului, aspect ce ridică probleme din perspectiva respectării cerințelor de calitate a legiferării prevăzute la art. 1 alin. (5) din *Constituția României, republicată*, și la dispozițiile *Legii nr. 24/2000*¹.

¹ *Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare*

Fundamentarea unui act normativ, în special a unei intervenții legislative de această anvergură, cu efecte de reșezare sistemică și abrogări masive, nu este o formalitate, ci o condiție de validitate a procesului legislativ. *Legea nr. 24/2000* stabilește standarde precise pentru motivarea și elaborarea actelor normative, standarde pe care din punctul nostru de vedere prezentul proiect le ignoră în mod sistematic.

Potrivit art. 6 din *Legea nr. 24/2000*, proiectul de act normativ trebuie să instituie reguli necesare, suficiente și posibile, iar soluțiile pe care le cuprinde trebuie să fie „*temeinic fundamentate*”, luându-se în considerare interesul social, politica legislativă a statului și cerințele corelării cu ansamblul reglementărilor interne. De asemenea, fundamentarea noii reglementări trebuie să pornească de la dezideratele sociale prezente și de perspectivă, precum și de la insuficiențele legislației în vigoare.

În plus, prin *Expunerea de motive* se încearcă să se justifice necesitatea codificării prin invocarea caracterului „*fragmentat, incoerent și uneori contradictoriu*” al cadrului normativ actual. Deși fragmentarea legislativă este o realitate, *Expunerea de motive* nu demonstrează legătura de cauzalitate directă între această dispersie și necesitatea abrogării integrale a unor legi organice funcționale. Simpla existență a mai multor legi speciale nu justifică automat unificarea lor într-un Cod, dacă această unificare duce la pierderea specificității și a garanțiilor particulare oferite de fiecare lege în parte.

Mai mult, instrumentul de motivare și prezentare nu redă o analiză comparativă reală a avantajelor și dezavantajelor menținerii sistemului actual versus adoptarea noului Cod.

Astfel, în cuprinsul *Expunerii de motive*, se menționează faptul că redactarea s-a realizat „*pe baza documentelor și surselor disponibile*” și că „*nu au fost efectuate consultări oficiale externe*”, ceea ce, raportat la amploarea proiectului, ridică o serioasă problemă structurală de calitate a inițiativei. Astfel, potrivit prevederilor de la art. 27 alin (3) din *Legea nr. 24/2000*, pentru coduri sau legi de mare complexitate este necesară realizarea de „*studii și documentări științifice, teze prealabile care să reflecte concepția generală, principiile, noile orientări și principalele soluții ale reglementărilor preconizate*”. În absența unor date empirice, afirmația că inițiativa legislativă va asigura „*stabilitate juridică*” este o simplă speculație, contrazisă de riscul imens de instabilitate generat de înlocuirea completă a procedurilor cu care justițiabilii și administrația

sunt familiarizați.

De asemenea, potrivit *Expunerii de motive*, se afirmă faptul că proiectul are la bază modele din alte state europene, însă nu se evidențiază explicit compatibilitățile cu arhitectura constituțională și administrativă românească. În logica *Legii nr. 24/2000*, comparațiile de această natură nu țin loc de fundamentare a soluțiilor alese și a corelărilor interne.

Legea nr. 24/2000 impune, prin art. 7 și art. 30-33, obligația efectuării unei evaluări preliminare de impact care să identifice și să cuantifice efectele economice, sociale, legislative și bugetare ale oricărei reglementări. Această analiză trebuie să fie concretă, realistă și susținută prin date verificabile, nu prin afirmații generale. În cazul de față, *Expunerea de motive* a proiectului de Cod de procedură administrativă omite o evaluare reală a impactului financiar, limitându-se la enunțuri vagi despre „eficiență” și „reducerea costurilor”. Proiectul instituie, însă, obligații masive de digitalizare și interoperabilitate și prevede reorganizări instituționale semnificative, care presupun costuri substanțiale pentru achiziția și mentenanța infrastructurii hardware și software, licențiere, securitate cibernetică, precum și pentru formarea personalului. În lipsa unei fișe financiare detaliate, aceste măsuri sunt doar declarative și fac proiectul nesustenabil.

Simpla aserțiune că „digitalizarea va conduce la reducerea costurilor” reprezintă o eroare de raționament economic, contrară principiilor fundamentării legislative. Pe termen scurt și mediu, costurile de tranziție sunt considerabile. Or, în absența acestor precizări, proiectul de lege încalcă prevederile *Legii nr. 24/2000* privind evaluarea impactului asupra bugetului.

Prin acest proiect de lege se urmărește abrogarea mai multor acte cu caracter normativ, însă, în *Expunerea de motive*, nu există fundamentare suficientă și garanții că nivelul de protecție al drepturilor (petiționare, informare, acces la justiție) este cel puțin echivalent, iar tranziția nu creează vid legislativ sau chiar regres. Din perspectiva *Legii nr. 24/2000*, acesta este un deficit major de fundamentare.

2. Din punct de vedere structural, proiectul de lege tratează un cod ca pe o sumă de norme care ar putea funcționa prin abrogări generale și mecanisme automate de prevalență, în locul unei operațiuni riguroase de corelare punctuală a legislației incidente. O asemenea abordare denotă

nerespectarea exigențelor de reglementare impuse de normele de tehnică legislativă, întrucât un cod, prin natura sa, trebuie să ofere certitudine și coerență, nu să transfere către practică sarcina identificării normei aplicabile. În acest sens, proiectul utilizează formulări de tipul „*se abrogă expres dispozițiile procedurale contrare cuprinse în alte acte normative*” (art. 29 alin. (3) din norma propusă), fără a identifica, în mod determinat, actele și dispozițiile vizate. Problema se agravează prin instituirea, la art. 30 alin. (3), a „*inaplicabilității de drept*” a dispozițiilor subsecvente contrare, ceea ce creează un mecanism de „*dezactivare*” normativă automatizată, apt să genereze aplicări neunitare și practică administrativă divergentă, întrucât noțiunile de „*contrar*” și „*inaplicabil*” rămân dependente de aprecieri interpretative diferite de la o autoritate la alta. În aceeași logică, dispozițiile tranzitorii extind această tehnică prin abrogări pe „*domenii preluate*” (art. 693 alin. (1) din textul legii), care, din nou, nu identifică punctual textele abrogate și creează, în mod inevitabil, riscul de paralelisme normative sau chiar de vid legislativ în materii conexe ori în proceduri sectoriale. În ansamblu, aceste formulări operează, în substanță, ca abrogări implicite, incompatibile cu normele de tehnică legislativă, care impun ca abrogarea să fie expresă, precisă și determinată, cu indicarea actului normativ și a dispozițiilor concrete vizate, tocmai pentru a proteja claritatea și previzibilitatea reglementării.

Această manieră de reglementare are, însă, o consecință care depășește nivelul unei simple deficiențe de tehnică legislativă, întrucât produce, în mod direct, o vulnerabilitate de neconstituționalitate raportat la art. 1 alin. (5) din *Constituție*, care consacră exigențe de calitate a legii, claritate, precizie și previzibilitate, ca elemente inerente *principiului legalității și securității raporturilor juridice*. În loc ca legiuitorul să opereze explicit și exhaustiv corelările și abrogările necesare, proiectul transferă exercițiul de determinare a dreptului aplicabil către autorități și instanțe, ceea ce generează inevitabil practică neunitară și conduce la o stare de incertitudine normativă. Într-un cod de procedură administrativă, care este destinat să unifice și să stabilizeze procedurile, o asemenea incertitudine este cu atât mai gravă, deoarece afectează garanțiile de accesibilitate și previzibilitate ale procedurii administrative, cu efecte potențiale asupra exercitării drepturilor și intereselor legitime ale persoanelor. Prin urmare, mecanismele de abrogare generică și „*inaplicabilitate de drept*” se transformă într-un

viciu de constituționalitate intrinsecă, întrucât lipsește norma de caracterul său previzibil și împinge aplicarea dreptului într-un exercițiu de reconstrucție interpretativă, incompatibil cu standardele de securitate juridică.

Totodată, principiul *specialia generalibus derogant* operează ca regulă de soluționare a concursului de norme numai dacă norma pretins „specială” are un domeniu de aplicare identificabil și o justificare reală pentru diferențierea față de dreptul comun. În materia procedurilor administrative, existența unor reguli speciale este, în sine, firească: raportul de putere publică și finalitatea de protecție a interesului public pot impune soluții distincte. Dificultatea apare atunci când proiectul de lege preia instituții deja reglementate în *Codul civil și în Codul de procedură civilă*, fără să precizeze dacă intenția este una de derogare, de completare sau de simplă reiterare și fără să traseze criterii clare de delimitare. În aceste condiții, eticheta de „*lex specialis*” nu clarifică regimul juridic, ci produce o zonă de incertitudine în care practicianul este constrâns să aleagă, de la caz la caz, între aplicarea normei administrative, aplicarea dreptului comun ori aplicarea cumulativă a celor două.

Din perspectiva *Legii nr. 24/2000*, suprapunerea este problematică prin ea însăși. Exigențele de sistematizare presupun evitarea paralelismelor și a duplicărilor inutile. Repetarea normelor de drept comun, chiar și cu diferențe terminologice minore, creează un risc previzibil de interpretări divergente și de incoerență internă: aceeași instituție (de pildă nulitatea sau termenele) poate fi înțeleasă diferit în funcție de „îmbrăcămintea” procedurală pe care o primește cauza. În plan constituțional, lipsa unei delimitări clare între norma administrativă și norma de drept comun afectează previzibilitatea dreptului aplicabil. Destinatarului nu i se mai cere doar să cunoască regula generală, ci să anticipeze dacă, în practica unei autorități sau a unei instanțe, se va considera că norma „specială” derogă ori nu, în absența unor criterii normative explicite. O asemenea prevalență rezultată din calificarea interpretului, nu din textul legii, intră în tensiune cu exigențele art. 1 alin. (5) din *Constituție* privind claritatea și previzibilitatea reglementării.

Prin urmare, critica nu vizează ideea că un cod de procedură administrativă ar putea conține reguli speciale față de dreptul comun. Vizează modul în care aceste reguli sunt construite: ele trebuie să fie

motivate prin specificul materiei, delimitate ca domeniu de aplicare și corelate explicit cu dreptul comun, fie prin trimitere, fie prin completare, fie prin derogare determinată. În lipsa acestor elemente, *specialia generalibus derogant* încetează să funcționeze ca soluție de interpretare și devine, în practică, un factor de arbitrar și de impredictibilitate.

3. Digitalizarea cu caracter imperativ și orientarea către o interacțiune preponderent sau exclusiv digitală (art. 698-702 din proiectul de lege) nu trebuie privite doar ca o opțiune de modernizare administrativă, ci ca un regim juridic al accesului la serviciul public. În măsura în care proiectul condiționează exercitarea unor drepturi procedurale - precum petiționarea, accesul la informații, formularea cererilor ori comunicarea actelor - de utilizarea unor instrumente digitale, fără a garanta prin norme clare existența unei căi alternative efective, se conturează riscul unei discriminări indirecte. Această vulnerabilitate privește, în special, persoanele aflate în situații de dezavantaj obiectiv: vârstnici, persoane fără competențe digitale, cetățeni din zone cu infrastructură deficitară sau cu acces precar la internet. Într-un asemenea cadru, digitalizarea încetează să fie un instrument de eficientizare și devine, în fapt, un filtru de acces la drepturi și proceduri.

Din perspectivă constituțională, această problemă poate angaja art. 16 din *Constituție*, întrucât tratamentul aparent uniform (exigența utilizării canalului digital) produce efecte inegale asupra unor categorii distincte de destinatari. Totodată, se activează și exigențele art. 1 alin. (5), în componenta lor de calitate și fezabilitate a legii: o reglementare care presupune infrastructură tehnică, finanțare adecvată și capacitate administrativă efectivă, fără ca aceste condiții să fie asigurate concomitent, riscă să devină inaplicabilă sau aplicabilă arbitrar, în funcție de resursele și practica fiecărei autorități. O astfel de aplicare neuniformă este de natură să afecteze securitatea juridică și să compromită previzibilitatea procedurilor, tocmai într-un act normativ care pretinde că le unifică.

4. În materia contravențională, proiectul de lege introduce o ruptură de concepție care excedează sferei opțiunilor de tehnică legislativă, afectând însăși substanța regimului sancționator. Prin natura lor, contravențiile impun un standard ridicat de legalitate și

previzibilitate. Stabilirea faptelor și a sancțiunilor trebuie să rămână apanajul actelor normative cu forță juridică adecvată, supuse publicității și stabilității. Or, art. 390 alin. (1) din textul proiectului de lege, deschide explicit posibilitatea ca răspunderea contravențională să fie configurată prin acte administrative subordonate (ordine de ministru) și chiar prin „*regulamente interne*”, ipoteză care intră în conflict direct cu arhitectura *Ordonanței Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, cu modificările și completările ulterioare* (norma-cadru), și încalcă exigențele constituționale ale art. 1 alin. (5) privind calitatea și ierarhia normelor.

Viciul art. 390 alin. (1) nu este doar unul de oportunitate, ci are consecințe sistemice, concretizate în trei disfuncții:

(i) extinderea nejustificată a „*izvoarelor*” contravenției către ordinul de ministru, deși regimul general contravențional rezervă instituirea contravențiilor actelor normative cu rang adecvat;

(ii) introducerea „*regulamentelor interne cu caracter normativ*”, formulă contradictorie în termeni, care transformă instrumente de organizare internă în surse de obligații sancționabile pentru particulari, amplificând riscul de arbitrar și de multiplicare necontrolată a contravențiilor procedurale;

(iii) încercarea de „*acoperire*” prin alin. (3) („*se aplică în mod corespunzător Ordonanței Guvernului nr. 2/2001*”) este inefficientă, deoarece nu poate coexista coerent cu o normă care, chiar ea, reconfigurează categoria actelor apte să stabilească și să sancționeze contravenții. În loc să asigure unitate, această combinație produce o contradicție internă care afectează previzibilitatea normei sancționatorii și încarcă practica cu incertitudine.

Incompatibilitatea cu *Ordonanței Guvernului nr. 2/2001* este accentuată de natura sancțiunilor propuse. În special, sancțiunea prevăzută la art. 392 alin. (2) lit. c) – „*suspendarea accesului la proceduri administrative*” – are un caracter restrictiv asupra capacității de exercitare a unor drepturi sau interese legitime (autorizații, licențe, înregistrări, plăți, servicii publice), diferit de logica sancțiunilor contravenționale clasice.

De asemenea, sancțiunea „*anularea beneficiilor administrative*” ridică probleme conceptuale, întrucât poate fi confundată cu revocarea sau anularea actelor administrative ori cu recuperarea unui avantaj patrimonial, ceea ce generează riscul unui cumul neclar între sancțiune

și măsuri de legalitate, precum și dificultăți privind proporționalitatea și delimitarea căilor de atac.

În aceeași ordine de idei, „*publicarea sancțiunii pe site*” [art. 392 alin. (5) lit. a)] - în lipsa unor criterii precise - poate conduce la disproporționalitate și stigmatizare. Totodată, calificarea procesului-verbal ca „*act administrativ unilateral*” [art. 393 alin. (6)] poate genera confuzii între regimul plângerii contravenționale și contenciosul administrativ, afectând previzibilitatea remediilor procedurale.

Problema centrală este, însă, una de constituționalitate: suspendarea accesului la proceduri administrative trebuie citită realist ca o potențială restrângere a exercițiului unor drepturi, ceea ce activează exigențele art. 53 din *Constituție* (restrângere numai prin lege, cu scop legitim, necesitate și proporționalitate, fără atingerea substanței dreptului). În măsura în care proiectul permite ca premisele și chiar configurarea sancțiunii să fie stabilite prin ordine de ministru sau regulamente interne, se ajunge la o eludare a cerinței „*numai prin lege*” și la o vulnerabilitate intrinsecă raportat la art. 1 alin. (5) (calitatea legii). Mai mult, măsura intră în tensiune directă cu art. 51 (dreptul de petiționare, în măsura în care „*accesul la proceduri*” include depunerea și derularea cererilor), cu art. 21 (accesul la justiție, dacă blocajul procedural afectează posibilitatea unui remediu efectiv) și cu art. 52 (dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică). În consecință, alinierea proiectului la exigențele constituționale și la *Ordonanța Guvernului nr. 2/2001* impune cel puțin: eliminarea ordinului de ministru și a „*regulamentelor interne*” din art. 390 alin. (1), reconceptualizarea sau eliminarea sancțiunii de suspendare a accesului la proceduri (ori, dacă se menține, reglementarea completă la nivel de lege a criteriilor, duratei, excepțiilor și a controlului jurisdicțional efectiv), iar pentru conduita funcționarilor/structurilor administrative utilizarea instrumentelor naturale răspundere disciplinară, patrimonială și control administrativ - nu a unui regim contravențional creat prin norme interne.

5. Totodată, proiectul de Cod de procedură administrativă prezintă caracteristicile unui codex legislativ, și nu ale unui veritabil cod de procedură administrativă. Deși poartă denumirea de cod, reglementarea propusă nu are unitatea de materie specifică unui cod de procedură, ci reunește dispoziții din domenii administrative diverse, fără a se limita la norme pur procedurale. Astfel, se regăsesc în proiect prevederi din

multiple sectoare ale dreptului administrativ – de la transparența decizională și guvernanta, la dreptul de petiționare și accesul la informații publice, precum și reguli și/sau proceduri de elaborare a politicilor publice, ridicate la rang de lege. Această abordare extinde excesiv aria reglementării și amestecă norme eterogene, conferind proiectului un caracter de compilație (codex) și nu de cod unitar de procedură administrativă.

Prin urmare, conform *Legii nr. 24/2000*, un cod ar trebui să asigure unicitatea și coerența reglementării în materie. Art. 14 din *Legea nr. 24/2000* prevede că reglementările de același nivel și având același obiect se includ, de regulă, într-un singur act normativ, iar un act normativ poate cuprinde dispoziții din alte materii conexe numai dacă acestea sunt indispensabile scopului urmărit. Or, în cazul de față, Codul depășește acest principiu: el adună norme din zone administrative diferite, multe nefiind indispensabile obiectului unui cod de procedură administrativă, ceea ce îl face o reglementare neunitară.

De asemenea, art. 18 din *Legea nr. 24/2000* definește codurile ca legi menite să sistematizeze și să concentreze legislația dintr-un anumit domeniu sau ramură de drept, subordonată unor principii comune, într-o structură unitară. Proiectul analizat se înscrie în tiparul codexului (alăturând într-un singur volum dispoziții din legi și hotărâri diverse privind administrația) și nu întrunește rigorile formale ale unui cod autentic, bazat pe principii comune și delimitare clară a obiectului.

Totodată, proiectul de lege privind Codul de procedură administrativă analizată depășește sfera normelor procedurale propriu-zise și include, în mod extensiv, reglementări de drept administrativ material, care nu privesc modul de desfășurare a procedurii administrative, ci stabilesc conținutul unor drepturi și obligații substanțiale ale autorităților publice și ale persoanelor, precum și regimul juridic al unor instituții administrative.

Astfel, în loc să se limiteze la norme instrumentale privind inițierea, derularea și finalizarea procedurii administrative (termene, comunicare, probe, căi administrative de atac), inițiativa legislativă instituie dispoziții de drept administrativ material, cum ar fi:

a) drepturi și obligații materiale privind transparența și guvernanta (dreptul de acces la informații și obligația autorităților de a asigura transparența decizională și consultarea publică (art. 13); instituirea unor obligații de organizare a consultărilor publice, de menținere a registrului

consultărilor publice și de desemnare a unui responsabil cu transparența decizională (definiții la art. 19 pct. 58–59).

b) regimul material al petițiilor și al dreptului de petiționare (art. 19 pct. 28 și pct. 44), stabilind conținutul și regimul său juridic general.

c) norme privind organizarea și funcționarea administrației publice, specifice dreptului administrativ: planul anual de reglementare normativă (art. 19 pct. 49); monitorizarea administrativă (art. 19 pct. 40); obligații generale de cooperare instituțională și prevenire a blocajelor (art. 18).

d) reglementarea faptelor administrative cu relevanță juridică (art. 9); și cadrul general al răspunderii administrative (art. 17 și art. 19 pct. 56), reglementări care nu vizează desfășurarea unei proceduri, ci regimul juridic substanțial al conduitei administrative și al răspunderii autorităților și funcționarilor.

Proiectul Codului de procedură administrativă este precedat de un preambul, element impropriu pentru legi, cu atât mai mult pentru un act de codificare general. Preambulul are un caracter preponderent declarativ, reluând argumente care țin de *Expunerea de motive* („*instituirea unui cadru normativ unitar, coerent și previzibil*”, „*asigurarea eficienței și bunei administrări*”), fără a produce efecte juridice directe.

În acord cu normele de tehnică legislativă și cu practica constantă a codificărilor, se impunea eliminarea preambulului din cuprinsul proiectului de lege, iar considerentele de oportunitate și politică legislativă să rămână exclusiv în sfera *Expunerii de motive*.

B. Considerații punctuale

Titlul 1 - Principii și cadrul general al administrației Partea I- Dispoziții generale

1. Dispozițiile art. 1 - 4 au un caracter preponderent declarativ, utilizând formulări de tipul „*cadru normativ coerent, previzibil și accesibil*”, „*destinat garantării transparenței*”, „*asigurarea protecției drepturilor*”, care sunt improprii stilului normativ. Or, legea trebuie să conțină reguli de conduită clare, imperative sau permissive, iar nu

enunțuri cu valoare de principii generale sau obiective de politică publică.

Titulatura articolelor, art. 1 (Scop), art. 2 (Caracterul unitar), art. 3 (Obiectul normării) și art. 4 (Asigurarea legalității, transparenței și protecției drepturilor) se suprapun parțial ca finalitate și conținut, generând redundanțe și lipsă de claritate. Astfel, art. 1 și art. 4 reiau aceleași idei (legalitate, transparență, bună administrare); iar art. 2 și art. 3 alin. (3) reglementează aceeași regulă de completare/subsidiaritate față de procedurile speciale.

Deși actul este intitulat „*Cod de procedură administrativă*”, art. 1, art. 3 și art. 5 includ, alături de proceduri, și reglementări cu caracter material (drepturi și obligații substanțiale, control administrativ, sancțiuni administrative, repararea prejudiciilor), ceea ce diluează caracterul procedural al codului.

În consecință, se impunea comasarea și restructurarea dispozițiilor privind scopul, obiectul și caracterul subsidiar al codului într-un număr redus de articole, formulate concis și prescriptiv, cu eliminarea formulărilor descriptive și a redundanțelor.

La art.4 alin.(2) formularea propusă privitoare la enumerarea drepturilor „*inclusiv dreptul la o administrație eficientă*” poate fi interpretată ca fiind o enumerare a drepturilor fundamentale consacrate constituțional.

2. Potrivit prevederilor lit.b) a alin.(1) al art.3 din inițiativa legislativă, Codul de procedură administrativă are ca obiect reglementarea unitară a cadrului procedural aplicabil în activitatea administrației publice, instituind norme obligatorii pentru autoritățile și instituțiile publice și garanții procesuale pentru persoanele fizice și juridice aflate în raporturi cu acestea. În acest scop, Codul de procedură administrativă reglementează completarea, cu caracter subsidiar, a procedurilor administrative speciale, inclusiv din domenii precum fiscalitatea, în măsura în care acestea nu sunt reglementate prin norme derogatorii în legislația specială. Având în vedere că *Legea 207/2015 privind Codul de procedură fiscală, cu modificările și completările ulterioare*, este actul normativ care reglementează drepturile și obligațiile părților din raporturile juridice fiscale privind administrarea creanțelor fiscale datorate bugetului general consolidat, indiferent de autoritatea care le administrează, cu excepția cazului când prin lege se

prevede altfel, apreciem că se încalcă principiul unicității reglementării, prevăzut la art. 14 din *Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare*, potrivit căruia reglementările de același nivel și având același obiect se cuprind, de regulă, într-un singur act normativ, iar un act normativ poate cuprinde reglementări și din alte materii conexe, numai în măsura în care sunt indispensabile realizării scopului urmărit prin acest act.

3. Dispozițiile art. 5 extind în mod excesiv domeniul material de aplicare al Codului de procedură administrativă, incluzând, pe lângă procedurile administrative propriu-zise, și acte, fapte și raporturi juridice care țin de dreptul administrativ material (control administrativ, sancțiuni administrative, repararea prejudiciilor), ceea ce diluează caracterul procedural al codului.

Totodată, utilizarea formulei „*inclusiv, dar fără a se limita la*” la alin. (2) este improprie stilului normativ și contravine exigențelor de claritate și previzibilitate a legii, lăsând neclară sfera exactă a situațiilor supuse codului.

În plus, alin. (3) extinde aplicarea codului asupra faptelor materiale care produc efecte juridice directe, fără delimitarea clară a raportului dintre procedura administrativă și regimul răspunderii administrative, civile sau contravenționale.

4. Dispozițiile art. 6 alin. (1) lit. d)- e) utilizează formulări vagi și necorelate terminologic cu Codul administrativ („*entități constituite potrivit legii care exercită prerogative administrative*”, „*persoane juridice de drept privat care prestează servicii publice ori exercită competențe delegate*”), ceea ce creează incertitudine cu privire la sfera subiecților supuși codului.

De asemenea, extinderea aplicării codului asupra raporturilor transfrontaliere [alin. (3)] este formulată general, fără delimitarea situațiilor concrete în care autoritățile române exercită atribuții administrative cu elemente de extraneitate, ceea ce poate genera dificultăți de aplicare și conflicte între legi.

5. Noțiunile utilizate la art. 7 alin. (1) lit. a) („*autorități deliberative locale*”, „*alte autorități legislative*”) nu sunt definite în cuprinsul codului și nu se regăsesc în *Constituție*. Potrivit Titlului III din *Constituție*, prin „*autorități publice*” se înțelege Parlamentul, Președintele României, Guvernul, Administrația publică centrală și locală și autoritatea judecătorească.

De asemenea, *Constituția* mai face referire la „*autorități publice*” în contextul Dreptului de petiționare art. 51- Dreptului persoanei vătămate de o autoritate publică – art.52 precum și al art.44 alin.(5) restrângeri ale dreptului de proprietate privată.

În plus, excluderea „*activităților de gestiune internă*” [alin. (1) lit. c)] este formulată prea general, fără criterii de delimitare față de activitățile administrative cu impact extern, susceptibile de control procedural.

Alin. (2) reia, într-o formă generală, regula prevalenței normelor speciale derogatorii, care este deja consacrată în art.2 și 3 ale proiectului, generând un paralelism interzis de art.16 din *Legea 24/2000*.

6. Capitolul III al proiectului de lege, în privința art. 8–10, introduce, într-un cod de procedură, reglementări de drept administrativ material privind definirea și clasificarea actelor administrative, faptele administrative și situațiile asimilate acestora, utilizând formulări vagi, suprapuneri cu legislația existentă și numeroase necorelărilor terminologice.

De asemenea, la art.8, introducerea categoriei de „*act administrativ bilateral*” [alin. (2) lit. b)] creează confuzie conceptuală: în dreptul administrativ, actul administrativ este, prin definiție, unilateral, iar contractul administrativ are un regim juridic distinct; calificarea „*act administrativ bilateral*” nu este consacrată normativ. La art. 8 alin. (3), se amestecă regimul intrării în vigoare cu caracterul executoriu, fără corelare cu reglementările generale privind efectele actelor administrative.

La art.9, reglementarea răspunderii (administrative, contravenționale, civile sau penale) în cadrul unui cod de procedură este improprie și creează un amestec de planuri normative. Formularea de la alin. (2) este incompletă și utilizarea formulei „*inclusiv*” creează incertitudine.

Dispozițiile art. 10 sunt redactate într-o manieră improprie stilului normativ, prin utilizarea sintagmei „*inclusiv, dar fără a se limita la*”, lăsând neprecizată sfera exactă a situațiilor asimilate actelor administrative. Totodată, asimilarea „*deciziilor interne ale autorităților și instituțiilor publice care produc efecte juridice directe asupra terților*” cu actele administrative este de natură să extindă necontrolat categoria actelor administrative și să genereze confuzii de calificare juridică. În plus, noțiunile de „*refuz tacit*”, „*tăcerea administrației*” și „*termen rezonabil*” nu sunt corelate terminologic cu reglementările consacrate în legislația în vigoare.

Dispozițiile art. 11–18 consacră principii deja recunoscute în *Constituție*, în legislația în vigoare și în jurisprudența națională și europeană (*legalitate, proporționalitate, transparență, dreptul la apărare, nediscriminare, bună administrare*). Reglementarea acestora în cod are un caracter preponderent declarativ, fără a aduce soluții noi.

Art. 11 reia, într-o formă generală, *principiul legalității și al interesului public*, fără a preciza efectele procedurale concrete (ex. nulitatea actului, anulabilitatea, sancțiuni procedurale).

La art.12, noțiunile de „*loialitate administrativă*”, „*formalism excesiv*” și „*soluții legale echitabile*” sunt vagi și necorelate normativ.

Art. 14 alin. (1) consacră, în termeni generali, dreptul persoanei „*de a fi ascultată, de a formula observații, de a propune și administra probe, de a fi asistată sau reprezentată și de a avea acces la documentele și informațiile relevante, potrivit legii*”. Această enumerare reproduce, la nivel de principiu, exigențele generale ale dreptului la apărare, însă nu stabilește condițiile procedurale concrete de exercitare a acestor drepturi.

La art. 14 alin. (2) se instituie obligația autorităților „*de a trata cu respect, imparțialitate și fără discriminare orice persoană vizată de măsuri administrative, interzicându-se în mod expres tratamentele degradante sau umilitoare*”. Această interdicție este deja garantată de art.22 din *Constituție* și de convențiile internaționale la care România este parte (de exemplu, interzicerea tratamentelor inumane sau degradante – art.4 CEDO).

În lipsa indicării unor efecte procedurale ale încălcării dreptului la apărare sau a demnității persoanei (de exemplu, sancțiuni procedurale, remedii administrative), art. 14 este o normă de principiu fără impact

asupra conduitei autorităților și asupra protecției efective a persoanelor în procedura administrativă.

Remarcăm faptul că se utilizează sintagme imprecise și formule deschise, de natură să afecteze claritatea și previzibilitatea reglementării, precum și aplicarea unitară a normelor. Astfel, la art. 15 alin. (1), este utilizată formula „*inclusiv, dar fără a se limita la*”, lăsând deschisă sfera de aplicare a interdicției, fără repere normative clare. Observația este valabilă și pentru art. 18 alin. (2), care reia aceeași formulă.

De asemenea, sintagme precum „*termene rezonabile*” [art. 18 alin. (2) lit. d)], „*informații relevante*” [art. 18 alin. (2) lit. a)], „*transmiterea proactivă*” a informațiilor [art. 18 alin. (2) lit. a)], precum și „*formalismul excesiv*” [art. 12 alin. (2)] sunt necesar a fi reevaluate.

În lipsa unor definiții sau a unor reglementări clare aceste formulări afectează previzibilitatea normei, securitatea raporturilor juridice și controlul legalității activității administrative.

. Dispozițiile art. 19 prezintă deficiențe de tehnică legislativă și coerență conceptuală. Alin. (1) are caracter superfluu și declarativ („*termenii și expresiile ... sunt definiți ... pentru aplicarea unitară*”), fără valoare normativă autonomă, fiind redundant într-un act normativ de tip cod.

Există, de asemenea, suprapuneri și inconsecvențe terminologice: sunt definite, în paralel, „*act administrativ*” (pct. 1), „*act administrativ bilateral*” (pct. 2) și „*contract administrativ*” (pct. 24), deși calificarea contractului administrativ ca „*act administrativ bilateral*” nu este consacrată normativ și generează confuzie conceptuală între actul administrativ unilateral și contractul administrativ, care are un regim juridic distinct. De asemenea, definiția „*actului de autoritate*” (pct. 5) dublează, în esență, definiția „*actului administrativ*” (pct. 1), fără a clarifica raportul dintre cele două noțiuni, iar „*actul de gestiune*” (pct. 6) este definit prin opoziție vagă față de exercitarea prerogativelor de putere publică, fără criterii operaționale de delimitare.

Totodată, sunt numeroase definiții circulare sau insuficient determinate, precum „*procedura administrativă*” (pct. 53), definită ca „*ansamblul de reguli și etape juridice*”, formulare tautologică și lipsită de valoare explicativă, ori „*răspunderea administrativă*” (pct. 56), definită generic ca „*mecanism juridic prin care se stabilesc și se aplică sancțiuni*”, fără corelare cu regimurile de răspundere consacrate în

legislația specială. În același registru, definiția „*replicii administrative*” (pct. 60) – „*dreptul persoanei de a solicita rectificarea unui document administrativ ce conține erori materiale*” – nu corespunde semantic noțiunii de „*replică*”, care, în limbajul juridic, presupune un drept la răspuns sau la poziție contradictorie, nu o simplă rectificare materială.

În plus, art.19 introduce noțiuni cu caracter de organizare administrativă, improprii unui cod de procedură (de exemplu, „*planul anual de reglementare normativă*” – pct. 49; „*registruul consultărilor publice*” – pct. 58; „*responsabil cu transparența decizională*” – pct. 59; „*serviciu public esențial*” – pct. 61), având același caracter extensiv și eterogen.

Unele definiții sunt, de asemenea, necorelate cu terminologia consacrată din legislația în vigoare: „*hotărârea administrativă*” (pct.33) este definită ca act al „*autorităților deliberative ale administrației publice*”, deși noțiunea de „*autorități deliberative*” nu este definită în cod; „*autoritatea publică*” (pct. 12) include „*orice altă entitate care exercită atribuții de putere publică*”, formulare prea largă, care riscă să extindă sfera subiecților de drept public; iar „*procedura administrativă digitalizată*” (pct. 54) utilizează o terminologie diferită de alte dispoziții ale proiectului, afectând unitatea terminologică.

7. Dispozițiile art.20–21 prezintă necorelări și riscul încălcării *principiului constituțional al neretroactivității legii* (art. 15 din *Constituție*), prin instituirea aplicării imediate a normelor procedurale și asupra procedurilor aflate în curs, fără delimitări suficiente și cu soluții legislative contradictorii. Astfel, art. 20 alin. (2) al propunerii prevede aplicarea normelor procedurale procedurilor aflate în curs de desfășurare la data intrării în vigoare a codului, sub condiția să nu contravină dispozițiilor legale aplicabile la momentul declanșării și să nu afecteze drepturi sau situații juridice câștigate, ceea ce este de natură să producă un efect retroactiv mascat, contrar principiului constituțional potrivit căruia „*legea dispune numai pentru viitor*”.

Totodată, soluția de la art. 20 - art.21 este contradictorie cu dispozițiile tranzitorii din proiect, în special cu art. 684 alin. (1), care consacră regula potrivit căreia procedurile administrative și jurisdicționale aflate în derulare la data intrării în vigoare a codului se soluționează potrivit legii în vigoare la momentul declanșării, tocmai

pentru respectarea *principiului neretroactivității și a securității raporturilor juridice*.

În plus, condiționarea aplicării normelor procedurale noi de consimțământul persoanei vizate [art. 21 alin. (2) lit. c)] este atipică pentru norme de procedură, care au caracter de ordine publică și se aplică, de regulă, *ex lege*, fiind de natură să conducă la aplicări diferențiate ale aceleiași norme procedurale în situații identice, cu afectarea principiilor egalității și securității juridice.

8. Dispozițiile art. 23–25 reiau principii deja consacrate de *Constituție* și de jurisprudența Curții Constituționale și a Curții de Justiție a Uniunii Europene privind prioritatea, interpretarea conformă și aplicarea directă a dreptului Uniunii Europene, având un caracter impropriu stilului normativ.

Reglementarea reia explicații doctrinare (de exemplu, prin reluarea explicită a condițiilor efectului direct al directivelor și mențiunea aplicării „*în mod excepțional*” în raporturi orizontale), fără a fi corelată cu efecte procedurale concrete în cadrul procedurii administrative. În plus, formularea potrivit căreia normele UE „*prevalează indiferent de dispozițiile contrare din dreptul intern*” nu este corelată cu cadrul constituțional privind raportul dintre dreptul UE și *Constituție* și cu rolul instanțelor judecătorești.

De asemenea, detalierea regimului efectului direct al directivelor [art. 24 alin. (4)] depășește obiectul unui cod de procedură administrativă.

9. Dispozițiile art. 26–28 prezintă deficiențe de tehnică legislativă și coerență, printr-o reglementare excesiv de amplă, declarativă și imprecisă a subsidiarității. Astfel, art. 26 alin. (1) condiționează aplicarea subsidiară a Codului de procedură civilă de criterii vagi („*natura juridică a procedurii o permite*”), fără stabilirea unor repere obiective. Enumerarea de principii de la alin. (2) are un caracter preponderent declarativ și redundă cu capitolul dedicat principiilor (Capitolul IV); în plus, includerea unor noțiuni precum „*principiul non-formalismului administrativ*” sau „*echitatea*” afectează previzibilitatea.

Art. 27 extinde sfera normelor aplicabile subsidiar din „*alte ramuri de drept*”, utilizând formule („*inclusiv, cu titlu exemplificativ*”)

improprii stilului normativ și creând regimuri procedurale eterogene (de exemplu, fiscalitate, urbanism, achiziții publice, protecția datelor).

Totodată, condiția ca norma specială să fie „*calificată expres ca derogatorie și să aibă caracter imperativ*” (art. 27 alin. (2)) nu este corelată cu tehnica legislativă uzuală, întrucât caracterul derogatoriu al normei rezultă din conținutul și voința legiuitorului, nu dintr-o calificare expresă în acord cu regulile înscrise în *Legea 24/2000*.

Art. 28 reiterează, într-o manieră redundantă, condiții deja prevăzute la art. 26–27 („*compatibilitate*”, „*concordanță cu principiile*”, „*respectarea ierarhiei normative*”), fără a aduce criterii operaționale noi, iar utilizarea unor noțiuni precum „*modificare substanțială*”, „*protecția drepturilor procedurale*” sau „*prioritate pentru normele administrative*” este vagă.

10. Dispozițiile art. 29–31 instituie un set de reguli de prevalență; abrogare și armonizare a normelor procedurale din legislația specială și subsecventă, care depășește obiectul unui cod de procedură.

Astfel cum dispun art. 64–65 din *Legea 24/2000* pentru respectarea regulilor de tehnică legislativă privind abrogarea expresă, nu este admisibilă instituirea unei „*abrogări exprese*” generale a unor dispoziții neidentificate în mod concret, întrucât abrogarea trebuie realizată prin enumerarea expresă a actelor sau dispozițiilor abrogate, într-un articol distinct de abrogări. Or, soluția propusă la art. 29 alin. (3), care prevede „*abrogarea expresă*” a tuturor dispozițiilor procedurale contrare din alte acte normative, fără identificarea acestora, este contrară exigențelor de claritate și previzibilitate și riscă să genereze abrogări implicite.

De asemenea, era necesară corelarea regulilor privind conflict de norme (art. 31 alin. (1)) cu principiul *specialia generalibus derogant* și cu existența unor proceduri speciale consacrate în legislația în vigoare, pentru a evita golirea de conținut a reglementărilor speciale justificate de specificul materiilor. În acest sens, condiționarea derogării de la cod de o „*calificare expresă*” ca derogatorie [art. 29 alin. (1) și art. 31 alin. (2)] este formalistă și neconformă tehnicii legislative, întrucât caracterul derogatoriu rezultă din conținutul normei speciale, nu din calificarea sa.

Totodată, instituirea „*inaplicabilității de drept*” a dispozițiilor subsecvente contrare [art. 30 alin. (3)], coroborată cu obligația de armonizare într-un termen fix și cu sancționarea neîndeplinirii acesteia,

riscă să creeze vid normativ temporar și dificultăți practice majore în funcționarea administrației, în lipsa unor măsuri tranzitorii adecvate.

În plus, sancționarea generică a conducătorilor instituțiilor pentru neîndeplinirea obligațiilor de armonizare nu este corelată cu regimurile de răspundere prevăzute în legislația specială și nu stabilește criterii de imputabilitate și competențe de constatare.

Partea II – Procedura administrativă generală

1. Dispozițiile art. 32–38 reglementează, în mod extensiv și ambiguu, capacitatea persoanelor, reprezentarea, conflictele de interese, incompatibilitățile, răspunderea și sancțiunile, instituții care aparțin în principal dreptului administrativ - *Codul administrativ*, dreptului muncii – *Legea nr.53/2003 privind codul Muncii, republicată, cu modificările și completările ulterioare* și *Legea nr.176/2010 privind integritatea în exercitarea funcțiilor și demnităților publice, pentru modificarea și completarea Legii nr. 144/2007 privind înființarea, organizarea și funcționarea Agenției Naționale de Integritate, precum și pentru modificarea și completarea altor acte normative*. Includerea acestora conduce la instituirea de paralelisme legislative, precum și conflict de norme.

Se utilizează formule ambigue („cu titlu orientativ”, „resursele disponibile”, „alte circumstanțe obiective”, „rol esențial”), care afectează previzibilitatea normei și caracterul clar al reglementării.

2. În plus, la art. 32 alin. (2)–(4), instituirea „măsurilor de sprijin” doar pentru persoane aflate în situații de vulnerabilitate „în funcție de resursele disponibile” și „cu titlu orientativ”, dincolo de limbajul nespecific normelor de tehnică legislativă, poate conduce discriminare indirectă, cu încălcarea art.16 din *Constituție*.

Enumerarea situațiilor de vulnerabilitate (vârstă, dizabilități, nivel scăzut de alfabetizare funcțională, precaritate socială sau „alte circumstanțe obiective”) nu este corelată cu definiții legale și nu stabilește criterii minime de constatare sau proceduri de identificare a vulnerabilității.

Totodată, obligația anexării actelor din care rezultă dreptul de reprezentare la cererea administrativă sau la orice document depus nu

este însoțită de reglementarea consecinței procedurale a nerespectării acestei obligații.

3. Dispozițiile art. 34 alin. (1) introduc noțiunea de „*interes legitim colectiv*”, fără definire și fără corelare cu terminologia consacrată în materia contenciosului administrativ. De asemenea, introducerea sferei terților interesați, generează o extindere necontrolată a calității de participant la procedură și al unor interpretări divergente în practică; în același timp, formularea generală a dreptului terților „*de a contesta*” soluția adoptată [art. 34 alin. (3) lit. c)] nu este corelată cu condițiile de admisibilitate și cu regimul căilor de atac prevăzute de legislația specială, fiind susceptibilă să creeze confuzii cu privire la deschiderea contenciosului administrativ și la limitele controlului jurisdicțional.

Totodată, obligația autorității publice de a „*consemna modul în care au fost luate în considerare punctele de vedere ale terților*” [art. 34 alin. (5)] are un caracter pur declarativ, ceea ce diminuează efectivitatea garanției instituite și contravine exigențelor de claritate și previzibilitate ale normei.

4. Dispozițiile art. 35–36 generează paralelisme legislative și numeroase inconsecvențe de interpretare și aplicare, precum și confuzii între regimul integrității și garanțiile procedurale propriu-zise. În plus, trimiterea la „*regulamente interne*” pentru detalierea obligației de declarare [art. 36 alin. (2)] relativizează un regim juridic de integritate care trebuie să fie unitar și stabilit la nivel de lege, iar inserarea sancțiunilor disciplinare, contravenționale sau penale într-un capitol procedural amestecă planurile normative și afectează coerența sistemului legislativ.

În aceste condiții, se impunea eliminarea art. 35–36 și menținerea regimului conflictelor de interese și al incompatibilităților exclusiv în cadrul normativ special existent (*Codul administrativ* și în *Legea nr. 176/2010*), iar, dacă este cazul, limitarea la o normă de trimitere privind efectele procedurale ale intervenirii unui conflict de interese asupra derulării procedurii administrative.

5. Textul proiectului de lege cuprinde și alte neclarități cu privire la regimul incidentelor de integritate invocate anterior. Astfel, nu este clar care este rolul (ce atribuții are în această materie) „*compartimentului de*

integritate", reglementat de art.37 alin. (1) din propunerea de Cod. De asemenea, lipsește claritatea și previzibilitatea alineatului menționat și din perspectiva folosirii sintagmei „*alt organ competent*”.

Totodată, art. 37 alin. (1) din proiectul de lege stabilește aceleași obligații în sarcina autorităților publice, atât pentru incidența unui caz de conflict de interese, cât și pentru incidența unui caz de incompatibilitate, cu toate că sunt două incidente de integritate diferite. Arătăm și faptul că două dintre cele 3 obligații enumerate ca fiind aplicabile atât în cazul unui conflict de interese, cât și în cazul unei incompatibilități, se referă de fapt la persoanele aflate în stare de incompatibilitate.

Art. 37 alin. (3) din propunerea de Cod instituie, de asemenea, un regim derogatoriu din perspectiva tipului de nulitate care intervine în cazul incidenței conflictului de interese, astfel: „(3) *Continuarea participării persoanei aflate în conflict de interese atrage nulitatea relativă a actelor semnate sau emise de aceasta, dacă se dovedește că influența sa a afectat decizia administrativă. Nulitatea poate fi constatată de instanța de contencios administrativ sau de organul administrativ competent, potrivit legii*”.

Așadar, în cazul conflictului de interese sancțiunea care intervine este nulitatea relativă, însă aceasta e aplicabilă în mod condiționat, respectiv dacă se dovedește că influența celui aflat în stare de conflict de interese a afectat decizia administrativă.

În contextul în care art. 37 alin. (4) din propunerea de text stipulează faptul că „(4) *Prevederile prezentului articol se aplică în completare cu obligațiile de declarare prevăzute la art. 36 și cu reglementările din Codul administrativ și legislația specială privind integritatea*”, nu este clar cum se corelează propunerea de lege cu prevederile Legii nr. 161/2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției, cu modificările și completările ulterioare, conform cărora actele administrative emise sau actele juridice încheiate ori dispozițiile emise cu încălcarea obligațiilor prevăzute de lege în materia conflictelor de interese sunt lovite de nulitate absolută.

De asemenea, nu este clar care este „*organul administrativ competent, potrivit legii*” să constate nulitatea relativă.

6. Dispozițiile art. 38 instituie un regim sancționator eterogen, prin enumerarea cumulativă a unor forme distincte de răspundere (disciplinară, procedurală, contravențională și penală), fără delimitarea competențelor autorităților de constatare și aplicare și fără corelarea cu regimurile sancționatorii consacrate în legislația specială, ceea ce afectează principiile securității juridice și proporționalității sancțiunii.

Totodată, calificarea „*anulării totale sau parțiale a actelor și măsurilor adoptate*” drept sancțiune procedurală [art. 38 alin. (1) lit. b)] este improprie și necorelată cu regimul juridic al nulității actelor administrative și cu competența exclusivă a instanței de contencios administrativ de a dispune anularea actelor administrative, fiind de natură să creeze confuzie între mecanismele de control jurisdicțional și măsurile administrative interne.

În plus, lipsa delimitării dintre nulitatea relativă prevăzută la art. 37 alin. (3) și „*anularea*” ca sancțiune procedurală la art. 38 alin. (1) lit. b) generează inconsecvență normativă și incertitudine cu privire la efectele juridice ale încălcării regimului conflictelor de interese.

7. Dispozițiile art. 39–43 consacră un set de drepturi procedurale, redactate într-o manieră declarativă cu numeroase suprapuneri față de reglementările existente în legislația specială (accesul la informații de interes public, protecția datelor, transparența decizională, dreptul la apărare), fără corelări exprese, cu numeroase paralelisme legislative.

Astfel, dreptul „*fundamental*” la informare și acces la dosar [art. 39 alin. (1)–(2)] este calificat într-o manieră improprie iar utilizarea sintagmelor „*limbaj clar, accesibil și adaptat nevoilor*” [art. 39 alin. (1)] și „*mijloace alternative de informare*” [art. 39 alin. (6) lit. c)] este vagă și lipsită de criterii obiective. De asemenea, stabilirea unor termene fixe pentru soluționarea cererilor de acces la dosar [art. 39 alin. (4)] și pentru replica administrativă [art. 41 alin. (3)], fără corelare cu termenele din legislația specială aplicabilă, este susceptibilă să creeze numeroase dificultăți în practică.

8. Totodată, instituirea unor obligații de natură organizatorică și de resurse (asistență procedurală gratuită, formulare standard, ghiduri, consultanță administrativă gratuită, linii telefonice dedicate, platforme electronice interactive – art. 41 alin. (1), art. 42 alin. (1)–(2)) are un caracter declarativ, fără indicarea surselor de finanțare și a standardelor

minime de implementare și este de natură să creeze obligații imposibil de realizat în practică.

În plus, obligația de a răspunde „*motivată*” la toate argumentele esențiale [art. 40 alin. (3)] este formulată în mod general și nu distinge între motivele determinante și cele accesorii și nici nu precizează consecințele procedurale ale nerespectării acestei obligații.

9. Regimul sancționator instituit este, de asemenea, necorelat și disproportional: calificarea refuzului nejustificat sau tergiversării accesului la dosar drept „*abatere administrativă*” [art. 39 alin. (7)] fără delimitarea competenței de constatare și a procedurii aplicabile, precum și instituirea „*nulității absolute*” a actului administrativ pentru refuzul nejustificat al interpretării/ traducerii [art. 43 alin. (3)]. De asemenea, noțiunea de „*replică administrativă*” [art. 41 alin. (3)] este impropriu definită și suprapusă cu mecanismele de rectificare a erorilor materiale.

10. Regimul obligațiilor impuse persoanei la art. 44–46 este formulat într-o manieră echivocă și care plasează sarcina procedurală asupra cetățeanului, fără o corelare suficientă cu principiile non-formalismului și buneii administrări, consacrate chiar de cod.

Astfel, obligația de furnizare a datelor și documentelor „*strict relevante*” [art. 44 alin. (1)] nu este dublată de o normă care să delimiteze caracterul de „*relevantă*”, lăsând o marjă excesivă de apreciere autorității.

11. În plus, sancțiunea suspendării ori respingerii cererii pentru neprezentarea documentelor [art. 44 alin. (2)] nu este corelată cu obligația autorității de a obține din oficiu datele disponibile în registrele publice, ceea ce contravine logicii simplificării procedurale și riscă să transforme digitalizarea și interoperabilitatea într-o obligație formală.

12. În ceea ce privește art. 45, obligația de „*cooperare loială*” este formulată într-o manieră vagă, care poate fi interpretată extensiv împotriva persoanei, în lipsa unor repere obiective privind conduita așteptată.

În același sens, sancțiunea procedurală a „*închiderii procedurii*” pentru lipsa cooperării [art. 45 alin. (2)] este disproportională în raport

cu dreptul de acces la procedură și riscă să transforme obligația de colaborare într-un instrument de presiune administrativă.

13. Art. 46 privind respectarea termenelor procedurale introduce un regim de decădere rigid, fără a oferi garanții procedurale suficiente privind informarea clară și efectivă a persoanei asupra termenelor și consecințelor nerespectării acestora.

În plus, regimul decăderii nu este corelat cu situațiile de vulnerabilitate ale persoanei (alfabetizare funcțională redusă, dizabilități, acces limitat la mijloace digitale), ceea ce poate conduce la efecte discriminatorii indirecte, în contradicție cu *principiul proporționalității* și cu obligația statului de a asigura acces efectiv la procedură.

14. Dispozițiile art. 47–49 reglementează modalitățile de declanșare și formalitățile inițiale ale procedurii administrative, însă sunt redactate cu formulări imprecise, cu paralelisme legislative și nerespectarea normelor de tehnică legislativă.

Astfel, art. 47 alin. (1) lit. b)–c) utilizează sintagme („*inițiativă din oficiu justificată în scris*”, „*sesizarea unei alte autorități... în limitele prevăzute de*”) fără completarea normei (lit. c) este incomplet formulată), ceea ce afectează claritatea și determinabilitatea textului.

De asemenea, cererea verbală [art. 47 alin. (2) lit. c)] este permisă „*în cazurile permise de lege*”, fără identificarea situațiilor tipice și fără corelare cu regimul probator al consemnării, ceea ce poate genera dificultăți de dovadă și practici neunitare. Obligația de notificare a persoanelor vizate în termen de 5 zile lucrătoare de la inițierea din oficiu [art. 47 alin. (4)] nu este corelată cu consecințe procedurale în caz de nerespectare, având un caracter declarativ.

15. La art. 48, cerințele de formă și conținut ale cererii sunt formulate extensiv, iar includerea obligativității indicării „*motivelor de fapt și, după caz, de drept*” [alin. (1) lit. c)] poate conduce la îngrădirea accesului la procedură pentru persoanele fără pregătire juridică, în contradicție cu art. 21 din *Constituție*.

În plus, calificarea cererilor ca „*abuzive*”, „*șicanatorii*” sau „*repetitive*” [art. 48 alin. (3)] utilizează noțiuni vagi fără criterii obiective de delimitare, ceea ce poate conduce la respingeri discreționare

și la restrângerea nejustificată a dreptului fundamental de petiționare, garantat de art. 51 din *Constituție*.

16. Art. 49 instituie obligații de înregistrare și comunicare, însă stabilește termene multiple care nu sunt corelate cu termenele de soluționare din alte articole (de exemplu la art. 41 – 30 zile).

Înregistrarea „*indiferent de completitudinea documentației*” [art. 49 alin. (1)] nu este corelată cu regimul inadmisibilității de la alin. (3) lit. b), ceea ce creează o ambiguitate între obligația de înregistrare și posibilitatea calificării cererii ca inadmisibilă.

17. Art. 50 (Termene procedurale generale) – Stabilirea unui termen „*de regulă*” unic de 30 de zile lucrătoare (cu prelungire de 15 zile lucrătoare) este, necorelată cu alte termene din proiect, fiind necesară unificarea regulilor privind termenele.

Impunerea unor etape „*obligatorii*”, urmate de consemnarea lor în „*referate de etapă*” consultabile (art. 51 -etape procedurale intermediare și „*referate de etapă*”) riscă să transforme procedura administrativă într-o succesiune formalizată rigid, greu de adaptat la diversitatea procedurilor sectoriale și la capacitatea administrativă concretă.

18. La art. 52 enumerarea „*în următoarea ordine*” a modalităților de comunicare poate fi interpretată ca o ierarhie. În ceea ce privește comunicarea alternativă prin afișare pe site, cu prezumția de comunicare „*la 5 zile de la publicare*” este lipsită de garanții procedurale și poate afecta efectivitatea dreptului la contestare (în special când persoana nu are acces real la mediul online).

19. La art. 53, soluția clasării „*prin act administrativ motivat, fără a produce efecte juridice*” este defectuos formulată, deoarece chiar actul de clasare produce efecte procedurale (închide procedura).

20. Sfera cazurilor de la art. 54, care declanșează consultarea, este formulată foarte larg (inclusiv când soluționarea „*presupune aprecieri de oportunitate, evaluarea impactului sau prioritizarea resurselor*”), ceea ce poate conduce la o obligație greu de gestionat administrativ și la contestații privind omisiunea audierii în aproape orice procedură.

21. Consacrarea motivării „*în fapt și în drept*” de la art.55 este necorelată cu sancțiunea propusă (nulitate relativă condiționată de dovada afectării substanțiale) și necorelată cu regimul nulităților din alte părți ale proiectului.

22. Art. 57–58 preiau, într-o manieră extensivă, concepte și mecanisme din dreptul procesual civil/penal (tipuri de probe, „*administrare nemijlocită*”, „*apreciere liberă, dar motivată*”, excluderea probelor obținute ilicit), fără o adaptare suficientă la specificul procedurii administrative, care nu este un proces jurisdicțional. Această „*judiciarizare*” a procedurii administrative este de natură a genera un impact negativ asupra celerității, specifice procedurii administrative.

Noțiuni precum „*probe pertinente, concludente și legale*” [art. 57 alin. (2)], „*analiză globală*” [art. 58 alin. (3)], „*garanții minime*” [art. 58 alin. (2)] sau „*ansamblu probator*” [art. 59 alin. (4)] nu sunt conforme cu cerințele de claritate, accesibilitate și previzibilitate ale normei.

23. Art. 58 alin. (4) lit. d) instituie excluderea automată a probelor obținute cu nerespectarea procedurilor înscrise în cod, indiferent de gravitatea neregularității și de impactul asupra drepturilor persoanei. Această soluție este nespecifică procedurii administrative (care operează cu un standard mai flexibil decât procesul penal), fiind de natură să transforme vicii procedurale minore în cauze de ineficacitate probatorie.

24. Art. 59 alin. (3) condiționează folosirea probelor indirecte de existența „*cel puțin a unei probe directe*”, condiționare care poate împiedica stabilirea situației de fapt în domenii tehnice sau de control administrativ.

25. Art. 59–60 reglementează regimul probelor digitale (autenticitate, integritate, verificabilitate), însă fragmentează reglementări existente în alte părți ale proiectului privind platformele digitale și comunicarea electronică.

26. Art. 60 alin. (5) introduce nulitatea relativă a procedurii administrativ-prealabile și califică refuzul nejustificat de a lua în considerare proba electronică drept „*abatere disciplinară sau exces de putere*”. Această formulare amestecă planurile normative (procedural,

disciplinar, contencios) fără corelare cu regimul general al nulităților și cu noțiunea de „*exces de putere*” din contenciosul administrativ, ceea ce poate genera confuzie privind instanța competentă, procedura de constatare și efectele juridice. Este necesară o armonizare a sancțiunilor cu restul codului și o delimitare clară între consecința procedurală (anulabilitate) și răspunderea funcționarului.

27. Art. 61 instituie un „*termen general de 30 de zile calendaristice*”, cu prelungire de 15 zile calendaristice, calculat potrivit *Codului de procedură civilă*, în timp ce art. 50 reglementează termenul general de 30 de zile lucrătoare, cu prelungire de 15 zile lucrătoare. Coexistența a două regimuri paralele pentru „*termenul general de soluționare*” creează un conflict normativ evident și afectează previzibilitatea normei.

28. Raportarea expresă, la art. 61 alin. (1), la regulile de calcul ale *Codului de procedură civilă* nu este justificată sistematic într-un cod de procedură administrativă, cu atât mai mult cu cât proiectul conține propriile reguli privind termenele.

29. Art. 62 alin. (1) lit. b) include între cazurile de suspendare de drept „*imposibilitatea temporară de comunicare cu solicitantul*”, determinată inclusiv de „*neprezentarea la convocări*” sau „*disfuncționalități tehnice majore*”. O asemenea formulare permite suspendări automate în situații care pot fi imputabile chiar autorității (de ex., convocări necorespunzătoare, platforme digitale nefuncționale), cu afectarea dreptului persoanei la soluționare într-un termen rezonabil – art. 21 alin. (3) din *Constituție*.

30. Art. 62 alin. (3) permite prelungirea suspendării peste 60 de zile „*în cazuri temeinic justificate*”, aprobate de conducătorul autorității sau cu acordul solicitantului. Noțiunea este lipsită de criterii legale, contrară *principiilor previzibilității și proporționalității*, astfel că se impune fie definirea unor criterii obiective fie limitarea strictă a duratei totale a suspendării.

31. La art. 63, obligația reluării procedurii în 5 zile lucrătoare nu corelează cu mecanismele concrete de angajare a răspunderii

patrimoniale a autorității și cu procedura efectivă de reparare a prejudiciului. Trimiterea generică la „*procedura prevăzută de Codul de procedură administrativă*” este circulară și lipsită de claritate.

Art. 64 alin. (1) lit. b) introduce categoria „*refuzului motivat de soluționare*”, distinct de emiterea actului și de „*închiderea fără soluție*”. Noțiunea este neclar delimitată față de refuzul nejustificat/tăcerea administrației și față de respingerea cererii prin act administrativ individual. În lipsa unei definiții exprese și a unei corelări cu regimul juridic al refuzului (contestare, termene, efecte), textul creează incertitudine cu privire la natura juridică a actului (act administrativ individual negativ vs. fapt administrativ asimilat).

În plus, art. 64 alin. (3) prevede că lipsa motivării refuzului atrage „*nulitatea actului*”, fără a preciza natura nulității (absolută/relativă) și fără a o corela cu regimul general al nulităților din cod.

32. Art. 64 alin. (4) lit. c) permite închiderea procedurii în caz de „*imposibilitate obiectivă și definitivă a soluționării*” - formulare vagă, lipsită de claritate. Lipsa unor criterii minime de delimitare creează riscul transformării „*închiderii fără soluție*” într-un instrument de evitare a pronunțării pe fond, conduce la afectarea dreptului la soluționare într-un termen rezonabil [art.21 alin. (3) *din Constituție*].

33. Art. 65 reia reguli privind comunicarea deciziei, ceea ce generează paralelism legislativ cu alte prevederi din Cod.

Art. 66 alin. (2) permite revocarea actelor administrative individuale și pentru motive de oportunitate, sub rezerva inexistenței drepturilor dobândite legal și executate cu bună-credință. Formularea este prea largă și riscă să relativizeze principiul securității juridice și al protecției încrederii legitime, consacrat chiar la alin. (1). Lipsa unor criterii legale este de natură a afecta previzibilitatea raporturilor juridice.

34. Art. 66 alin. (3) prevede revocarea sau modificarea actelor administrative normative pentru motive de legalitate sau oportunitate, cu efecte numai pentru viitor, însă nu corelează această instituție cu regimul abrogării/ modificării actelor normative din *Legea nr. 24/2000* și cu tehnica legislativă aplicabilă actelor cu caracter normativ. Se creează, astfel, o confuzie conceptuală între „*revocare*” (instituție specifică

actelor individuale) și „*abrogare/modificare*” (specifică actelor normative).

Art. 67 alin. (1) reia o regulă deja consacrată de *Legea Fundamentală* dar și de *principiile generale ale legalității și competenței*, fără a adăuga criterii operaționale noi. Norma are caracter pur enunțativ, care încarcă inutil textul codului și afectează claritatea și economia reglementării.

În plus, art. 67 alin. (2) introduce criterii de determinare a competenței (subsidiaritate, specializare funcțională, cooperare loială) în ipoteza „*lipsei unei reglementări exprese*”. Această soluție deplasează determinarea competenței din planul normativ (lege) în planul aprecierii administrative, ceea ce contravine *principiului legalității competenței* și poate genera insecuritate juridică.

Totodată, art. 67 alin. (4) instituie nulitatea absolută pentru orice act emis cu depășirea competenței materiale, teritoriale, temporale sau personale, fără distincție între viciile grave și cele minore și fără corelare cu regimul general al nulităților din cod (care, în alte materii, condiționează nulitatea de vătămare). Soluția este de natură a genera anulări formale ale unor acte care nu au produs o vătămare și introduce practici neuniforme.

35. Art. 68–69 instituie un mecanism de soluționare a conflictelor de competență, cu intervenția succesivă a mai multor autorități (ministere de resort, SGG, MAI, prefect). Soluția este de natură a dubla competențele instituționale ceea ce generează un impact negativ asupra eficienței administrative. Observația este valabilă și pentru art. 72 unde se creează riscul apariției unor noi conflicte de competență și o lipsă de coerență în atribuirea rolurilor instituționale.

36. Obligația de suspendare „*de îndată*” a procedurii în caz de conflict de competență (art. 68 alin. (3) lit. a)) poate afecta interesul public și drepturile persoanelor, mai ales în domenii care presupun continuitate administrativă.

37. Dispoziția art. 71 alin. (3), prin care Secretariatul General al Guvernului întocmește raportul anual „*în colaborare cu Ministerul Justiției și ADR*”, nu este justificată sub aspectul rolului instituțional al Ministerului Justiției. Raportarea anuală privind conflictele de

competență din administrația publică vizează, în mod preponderent, organizarea și funcționarea autorităților administrației publice, iar nu domeniul specific de competență al Ministerului Justiției, care privește gestionarea justiției ca serviciu public și politicile în materia sistemului judiciar. (a se vedea *Hotărârea Guvernului nr.592/2024 privind organizarea și funcționarea Ministerului Justiției, cu observațiile și modificările ulterioare*).

38. Art. 73 reia, sub forma unor „*principii generale*”, obligații și standarde deja consacrate de cadrul normativ existent (eIDAS, GDPR, legislația privind interoperabilitatea și guvernarea electronică), fără a integra coerent aceste reguli în mecanismul procedural al codului, ceea ce creează paralelism legislativ și inconsecvențe între acte normative.

39. Art. 74 instituie obligația tuturor autorităților de a asigura platforme electronice proprii sau comune, cu funcționalități complexe (monitorizare în timp real, arhivare, interoperabilitate, audit periodic). Considerăm că norma are un caracter excesiv de prescriptiv și nu ține cont de realitatea administrativă și tehnică a autorităților, în special la nivel local.

40. Art. 76 alin. (2)–(3) instituie o prezumție de comunicare a notificărilor electronice în termen de 24 de ore de la publicare în contul digital, chiar în lipsa accesării efective de către destinatar. Această soluție, poate afecta dreptul la apărare și accesul efectiv la procedură.

41. Art. 77 nu conține criterii minime, standarde sau mecanisme de control. În lipsa unor instrumente clare de monitorizare și a unor sancțiuni proporționale, norma riscă să rămână declarativă.

42. Reglementarea tăcerii administrației, astfel cum este configurată la art. 78–80, ridică dificultăți de coerență normativă, predictibilitate juridică și corelare cu regimul general al contenciosului administrativ.

Deși art. 78 alin. (1) condiționează producerea efectelor juridice ale tăcerii de existența unei dispoziții legale exprese, textul introduce, la alin.(3), o prezumție generală de „*respingere implicită*” în lipsa unei reglementări exprese, ceea ce creează o ambiguitate conceptuală: pe de o

parte, se afirmă caracterul excepțional al efectelor tăcerii, iar pe de altă parte se instituie, ca regulă, un efect juridic automat al inacțiunii.

Considerăm că, în lipsa unor excluseri exprese (de exemplu, în materii precum urbanismul, mediul, disciplina în construcții, autorizările cu impact asupra siguranței publice), mecanismul riscă să producă efecte contrare scopului său, permițând nașterea unor situații juridice fără o verificare efectivă a condițiilor de legalitate.

43. Procedura certificării aprobării tacite, prevăzută la art. 79, prin impunerea obligației autorității de a emite, în 5 zile lucrătoare, un certificat constatator al aprobării tacite presupune, în fapt, că aceeași autoritate care a omis să soluționeze cererea în termen va fi chemată să confirme producerea efectelor juridice ale propriei inacțiuni. Considerăm că procedura instituită este inefficientă și în fapt prelungește starea de incertitudine juridică.

44. Regimul contencios instituit de art. 80 suprapune mecanisme deja consacrate în *Legea contenciosului administrativ*, fără o delimitare suficient de clară a raportului dintre „*refuzul tacit*” reglementat de cod și noțiunea clasică de refuz nejustificat de soluționare. Reglementarea, în forma propusă, creează incertitudine cu privire la procedura aplicabilă, termenele de sesizare a instanței și natura acțiunii.

45. Reglementarea de la art. 81–83, urmărește instituirea unui mecanism de reacție rapidă a administrației în situații excepționale, însă soluția normativă propusă ridică probleme de previzibilitate, securitate juridică și compatibilitate cu garanțiile procedurale fundamentale.

Art. 81 alin. (1) permite calificarea urgenței nu doar prin lege sau regulament, ci și „*prin dispoziție motivată a autorității publice competente*”. Deși art. 81 alin. (2) enumeră situații tipice de urgență (pericol iminent pentru viață, risc pentru mediu, prejudiciu substanțial etc.), formularea rămâne largă, iar lipsa unor mecanisme de control ex ante sau ex post asupra calificării urgenței creează riscul unei aplicări neunitare.

46. Reducerea automată a termenelor la jumătate prevăzută de art. 82 alin. (1) și posibilitatea omiterii unor etape procedurale esențiale, precum consultarea părților sau acordarea termenului de completare a

cererii [art. 82 alin. (2)], ridică probleme de compatibilitate cu dreptul la apărare și cu *principiul contradictorialității*.

Deși textul condiționează omisiunea etapelor de faptul că aceasta „*nu aduce atingere drepturilor și libertăților fundamentale*”, criteriul este formulat generic și lipsit de garanții procedurale.

47. Posibilitatea autorității de a dispune măsuri provizorii înainte de finalizarea procedurii (art. 83 alin. (1)) și de a le confirma ulterior prin act administrativ (art. 83 alin. (2)) concentrează puterea decizională în sfera executivului, fără garanții suficiente de control jurisdicțional rapid și efectiv și lipsește persoana de o protecție jurisdicțională reală.

48. Reglementarea propusă la art. 84–90 configurează un cadru de principii, obligații și mecanisme de prevenire și sancționare a excesului de putere în procedura administrativă, însă soluțiile normative nu sunt conforme cu normele de tehnică legislativă, fiind lipsite de coerență. Observăm aceeași tendință de supraîncărcare normativă cu principii pur declarative insuficient reglementate. Astfel, art. 84 alin. (1)–(4) reiterează concepte deja consacrate în contenciosul administrativ (excesul de putere, proporționalitatea, depășirea competenței), dar extind consecințele până la nulitatea absolută pentru orice exercițiu incompatibil cu scopul legii [alin. (4)], fără a distinge între vicii de legalitate esențiale și vicii de oportunitate sau de motivare.

49. Art. 85 introduce mecanisme interne de evaluare a riscurilor de abuz, cum sunt lipsa motivării, disproporționalitatea sau plângerile repetate. Cu toate acestea, reglementarea excesiv de detaliată a mecanismelor interne de control să depășească nivelul de codificare adecvat unui cod de procedură, care de regulă sunt aspecte de organizare internă a administrației, și care ar trebui lăsată, la nivel infra legal.

50. Art. 86 reglementează obligația de remediere rapidă a actelor emise cu exces de putere, într-un termen de 10 zile lucrătoare, chiar și în ipoteza sesizării instanței. De asemenea, art. 86 alin. (3) obligă autoritatea să revoce actul ilegal chiar și atunci când cauza se află pe rolul instanței, ceea ce poate crea incertitudine procedurală, inclusiv sub aspectul interesului procesual, al obiectului litigiului și al efectelor unei eventuale hotărâri judecătorești.

51. La art. 87, introducerea unor obligații rigide de evaluare periodică și formare cu termene fixe (o dată la 2 ani, respectiv 3 ani) poate fi excesiv de prescriptivă la nivel de cod și dificil de implementat unitar, în lipsa unei corelări cu resursele bugetare și cu cadrul legal al formării profesionale a funcționarilor.

52. Art. 88 trebuia corelat cu regimul probator din contenciosul administrativ și cu *principiul contradictorialității*, pentru a evita incertitudini privind standardul de probă aplicabil și limitele obligației de justificare a autorității. În lipsa unor clarificări, există riscul ca dispoziția să fie interpretată neunitar, fie ca o prezumție aproape absolută de nelegalitate, fie ca o simplă reiterare declarativă a obligației de motivare.

53. Art. 89 dezvoltă obligația motivării adecvate, introducând o prezumție relativă de exces de putere în cazul motivării formale sau stereotipe (alin. (3) lit. a)). De asemenea, corelarea cu *Legea nr. 24/2000* (art. 89 alin. (1)) este parțial improprie pentru actele administrative individuale, întrucât normele de tehnică legislativă vizează, în principal, actele normative; această trimitere riscă să genereze confuzii de regim juridic între motivarea actelor normative și cea a actelor individuale.

54. Art. 90 consacră aplicarea jurisprudenței Curtea Europeană a Drepturilor Omului și Curtea de Justiție a Uniunii europene și impune interpretarea favorabilă drepturilor. Cu toate acestea textul are o formulare foarte generală fără efecte clare, în lipsa unor indicații privind modul de integrare concretă a jurisprudenței europene în practica administrativă curentă. De asemenea, art. 90 alin. (3) ar fi necesar să fie corelat expres cu regimul răspunderii administrative pentru a evita rămânerea sa la nivel declarativ.

Partea a III a - Petițiile și solicitările administrative

1. Din analiza normei propuse pentru art. 91 alin. (1) nu reiese cine este “*autoritatea publică competentă*” avută în vedere de inițiatori.

În prezent, cadrul normativ activ în materie² consacră posibilitatea adresării petițiilor nu doar autorităților și instituțiilor publice centrale și locale, ci și serviciilor publice descentralizate ale ministerelor și ale celorlalte organe centrale, precum și companiilor și societăților naționale, societăților comerciale de interes județean sau local și regiilor autonome.

În aceste condiții, se impunea prezentarea unor justificări exprese în ipoteza în care intenția de reglementare vizează excluderea acestor entități de la obligația de soluționare a petițiilor, o asemenea soluție fiind de natură să afecteze exercițiul dreptului fundamental de petiționare, consacrat de art. 51 din *Constituție*. De asemenea, semnalăm că sintagma “*cerințelor minime privind identificarea petentului*” este neclară.

Totodată, raportat la accepțiunea uzuală a noțiunii de petiție, ca cerere scrisă adresată unei autorități, se impune reanalizarea reglementării posibilității formulării petițiilor în formă verbală, sub aspectul compatibilității cu exigențele de claritate .

La art. 91 alin. (2), precizăm că sintagma “*cel puțin următoarele elemente*” poate genera confuzii în aplicare, întrucât din analiza normei nu reiese ce elemente suplimentare sunt avute în vedere de către inițiator.

Cu privire la condiția de la art. 91 alin. (2) lit. d), anume “*data transmiterii petiției și, după caz, semnătura olografă ori semnătura electronică calificată*”, învederăm că prin aceasta se generează un risc de practică administrativă restrictivă, în sensul tratării ca nevalide a petițiilor care sunt nedatate ori a petițiilor electronice nesemnate cu semnătură electronică calificată sau al instituirii unei exigențe formale de semnătură olografă în cazul petițiilor în format fizic.

Astfel, conform *Ordonanței Guvernului nr. 27/2002 privind activitatea de reglementare a petițiilor, cu modificările și completările*, nesoluționarea petiției intervine în principal în cazul anonimului sau al lipsei datelor de identificare, nu în situația lipsei semnăturii sau a datării petiției.

² *Ordonanța Guvernului nr. 27/2002 privind reglementarea activității de soluționare a petițiilor*,

Mai departe, observăm că se reglementează regimul petițiilor anonime, printr-un set de dispoziții care sunt necorelate și pot genera obligații contradictorii pentru autoritățile publice.

Astfel, potrivit art. 91 alin. (3) „*Petițiile anonime sau cele în care elementele de identificare ale petentului sunt insuficiente ori neclare se clasează, fără a fi înregistrate în registrul de evidență a petițiilor...*”. Mai departe, potrivit art. 93 alin. (1) “*Toate petițiile primite de autoritățile și instituțiile publice, indiferent de forma de transmitere, se înregistrează în registrul de evidență a petițiilor...*”. Într-un final, potrivit art. 100 alin. (3), „*Clasarea petițiilor se dispune prin rezoluție scrisă, motivată în fapt și în drept, întocmită de compartimentul responsabil și aprobată de conducătorul autorității publice sau de persoana desemnată. Rezoluția se păstrează la dosar și se menționează în registrul de evidență a petițiilor.*”

Având în vedere textele ante menționate, învederăm că se impunea corelarea și clarificarea dispozițiilor, prin stabilirea explicită a opțiunii legislative.

2. La art. 92 alin. (3) se impunea corelarea momentului înregistrării petiției cu prevederile art. 93 alin. (1).

De asemenea, norma nu precizează în mod clar momentul de la care începe să curgă termenul de soluționare a petițiilor prevăzut la art. 94 și 95, respectiv dacă acesta se raportează la data primirii, confirmării, depunerii la oficiul poștal sau la data înregistrării efective în registrul de evidență a petițiilor.

De asemenea, precizăm că aplicarea prevederilor lit.d) a alin.(2) al art.92 din inițiativa legislativă determină următoarele limite și riscuri:

- dependența de prezența fizică: petiția verbală poate fi depusă doar „*în cadrul programului de relații cu publicul*”, ceea ce limitează accesul celor care nu se pot deplasa la sediul instituției sau nu pot ajunge în timpul programului;

- risc de formalism excesiv: procedura de consemnare și semnare poate descuraja petenții, mai ales dacă funcționarul nu este cooperant sau dacă există birocrație excesivă;

- posibilitatea abuzului din partea funcționarului: dacă funcționarul refuză să consemneze sau să semneze petiția, petentul nu are o cale rapidă de a reclama acest abuz, iar petiția nu va fi înregistrată;

- lipsa alternativelor pentru situații speciale: nu sunt prevăzute soluții pentru cazurile în care petentul nu poate semna (de exemplu, dizabilități fizice) lipsa actelor de identitate la momentul depunerii etc., ceea ce poate duce la excludere.

Considerăm că ar fi fost utilă introducerea unor mecanisme de control sau de sesizare rapidă a refuzului de consemnare din partea funcționarului.

Pentru a asigura incluziunea, ar fi trebuit prevăzute proceduri alternative pentru persoanele care nu pot semna sau nu pot fi prezente fizic.

Digitalizarea relației cu publicul ar putea permite și consemnarea verbală la distanță, de exemplu, prin telefon sau videoconferință, cu înregistrare audio și confirmare ulterioară.

Așadar, consideram că era necesară eliminarea lit.d) a alin.(2) al art.92 din inițiativa legislativă.

3. Cu privire la art. 93 alin. (3), referitor la organizarea de „birouri”, se impunea actualizarea soluției terminologice propuse, având în vedere că, potrivit *Legii nr. 296/2023*³, această structură organizatorică a fost eliminată din cadrul ministerelor.

4. La art. 95 alin. (2), era necesară clarificarea regimului juridic aplicabil în ipoteza în care petiționarul nu transmite completările sau clarificările solicitate în termenul de 45 de zile, respectiv dacă intervine clasarea, suspendarea sau o altă soluție procedurală.

5. Referitor la art. 98 alin. (3) din proiectul de lege, pentru respectarea cerințelor de claritate, precizie și previzibilitate, se impunea clarificarea sintagmei „*organul de control abilitat*”, în sensul determinării persoanelor ori instituțiilor abilitate la care face referire norma, mai cu seamă în cazul în care nesoluționarea petițiilor este imputabilă conducătorilor unor autorități independente, autonome ori fără autoritate ierarhic superioară. Astfel, sintagma este imprecisă, aspect care poate genera confuzie, incertitudine și dificultăți în ceea ce privește aplicarea normei.

³ privind unele măsuri fiscal-bugetare pentru asigurarea sustenabilității financiare a României pe termen lung

În ceea ce privește art. 98 alin. (5) lit. a) și b), observăm o necorelare a normelor, întrucât deși pornesc de la aceeași premisă (petiții nesoluționate în termenul legal), observăm că se folosesc praguri distincte, fără a construi o regulă comună clară. Astfel, semnalăm că era necesară restructurarea alin. (5) alin. a) și b) prin consacrarea unei reguli unice privind abaterea disciplinară ce constă în nesoluționarea în termenul legal al petițiilor.

6. Reglementarea redirectionării petițiilor către autoritatea competentă este realizată în mod repetitiv atât în art. 92 alin. (4), cât și în art. 95 alin. (1) și în art. 99 alin. (1) și (2), fiind de natură să reglementeze un paralelism normativ asupra aceleiași instituții juridice, dar cu standarde diferite. În acest sens, apreciem că era oportună sistematizarea soluției prin consacrarea unei norme unice de bază privind redirectionarea petițiilor.

7. Referitor la art. 100 alin. (1), care permite clasarea fără răspuns a petițiilor atunci când acestea sunt apreciate ca neintrând în sfera atribuțiilor niciunei instituții publice, precizăm că soluția normativă ridică probleme din perspectiva dreptului de petiționare. În acest sens, apreciem că, deși autoritatea sau instituția publică nu poate proceda la redirectionare, petentul trebuie totuși să fie informat cu privire la soluția de clasare și la motivul.

Considerăm problematice și dispozițiile de la alin. (4) și (5), care fac referire la o ipoteză distinctă de clasare a petițiilor prin raportare la „lipsa discernământului” sau la „tulburări psihice grave”, cu implicarea unor mecanisme instituționale interne și cu posibilitatea sesizării serviciilor de asistență socială.

8. Cu privire la Capitolul II – solicitările administrative, semnalăm, cu titlu preliminar, că reglementarea propusă este, în esență, cvasi identică celei prevăzute pentru petiții, în ceea ce privește formularea, condițiile de validitate și procedura de soluționare.

În absența unei delimitări conceptuale între „petiții” și „solicitări administrative”, dispozițiile art. 102–107 pot genera probleme de constituționalitate în raport cu art. 1 alin. (5) din *Constituție*, sub aspectul lipsei de claritate și previzibilitate a normei.

În acest sens, Curtea Constituțională a statuat constant în jurisprudența sa că „*legea trebuie să întrunească cele trei cerințe de calitate care rezultă din art. 1 alin. (5) din Constituție claritate, precizie și previzibilitate. Normele juridice trebuie să aibă o redactare clară și predictibilă, astfel încât cetățeanul să își poată adapta conduita în funcție de aceasta, astfel încât, apelând la nevoie la consiliere de specialitate în materie, el să fie capabil să prevadă, într-o măsură rezonabilă, față de circumstanțele speței, consecințele care ar putea rezulta dintr-o anumită faptă și să își corecteze conduita*⁴. Totodată, potrivit jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului, pentru ca legea să satisfacă cerința de previzibilitate, ea trebuie să precizeze cu suficientă claritate întinderea și modalitățile de exercitare a puterii de apreciere a autorităților în domeniul respectiv, ținând cont de scopul legitim urmărit, pentru a oferi persoanei o protecție adecvată împotriva arbitrarului⁵”.

În raport de aceste considerente, semnalăm că în actuala formă de reglementare nu se poate distinge între cele două categorii nici sub aspectul obiectului, nici al procedurii aplicabile, ceea ce poate genera o posibilă reglementare paralelă a acelorași aspecte, cu încălcarea art. 16 alin. (1) din *Legea nr. 24/2000*.

9. Referitor la sintagma „*cu respectarea dispozițiilor legale privind protecția datelor și arhivarea documentelor*”, prevăzută la art. 104 alin. (4), se impunea indicarea expresă a actului normativ la care se face trimitere (categorie juridică, număr, titlu), în acord cu cerințele art. 39 alin. (1) din *Legea nr. 24/2000*.

Observația este valabilă și pentru art. 105 alin. (5), art. 106 alin. (1) și art. 107 alin. (4).

10. La art. 105 alin. (2) lit. b), pentru respectarea exigențelor de claritate și previzibilitate, era necesară indicarea expresă a căilor de atac și a procedurilor ulterioare disponibile în cazul respingerii solicitărilor administrative.

⁴ Decizia nr. 189/2006, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 307 din 5 aprilie 2006, Decizia nr. 903/2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 584 din 17 august 2010, sau Decizia nr. 26/2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 116 din 15 februarie 2012.

⁵ a se vedea Hotărârea din 4 mai 2000, pronunțată în Cauza Rotaru împotriva României, paragraful 52, și Hotărârea din 25 ianuarie 2007, pronunțată în Cauza Sissanis împotriva României, paragraful 66.

De asemenea, la art. 105 alin. (2) lit. c), se impunea definirea noțiunilor de „*inadmisibil procedural*” și „*lipsită de obiect*”, în condițiile în care nici obiectul solicitărilor administrative nu este determinat în mod explicit. Totodată, apreciem că reglementarea soluției de redirectionare a solicitărilor administrative, în acord cu prevederile art. 48 alin. (1)⁶ din *Legea nr. 24/2000*, ar trebui reglementată la o altă literă distinct de ipoteza clasării.

În plus, la art. 105 alin. (3), era necesar să se precizeze ipotezele în care se emite un act administrativ, respectiv transmiterea unui răspuns scris precum și indicarea compartimentului de specialitate competent de soluționarea solicitărilor administrative.

11. Cu privire la art. 106 alin. (1), utilizarea conjuncției disjunctive „*sau*” privind felurile răspunderii în cazul nerespectării termenelor și obligațiilor procedurale este improprie, întrucât exprimă ideea de alternativă sau excludere reciprocă a răspunderii disciplinare și a răspunderii patrimoniale. Or, intervenția răspunderii disciplinare nu exclude dreptul persoanei vătămate de a obține repararea prejudiciului suferit.

12. Cu titlu preliminar, analizând normele propuse în materia accesului la informațiile de interes public, observăm că acestea conțin numeroase dispoziții cu caracter tehnic, organizatoric și de procedură internă, care nu sunt specifice nivelului legislației primare, ci se circumscriu, în mod tradițional, sferei normelor metodologice de aplicare.

În regimul juridic actual, *Legea nr. 544/2001* stabilește cadrul normativ general al dreptului de acces la informațiile de interes public, precum și excepțiile de la exercitarea acestuia, în timp ce implementarea concretă este realizată prin norme metodologice aprobate prin *Hotărârea Guvernului nr. 123/2002*.

În aceste condiții, apreciem că se impune reconsiderarea arhitecturii Părții a IV-a, în sensul delimitării clare între norma primară și normele de detaliu, astfel încât codul să cuprindă exclusiv reglementarea de principiu, iar aspectele tehnice — precum cele

⁶ în cazul în care din dispoziția normativă primară a unui articol decurg, în mod organic, mai multe ipoteze juridice, acestea vor fi prezentate în alineate distincte, asigurându-se articolului o succesiune logică a ideilor și o coerență a reglementării.

referitoare la registre, modele, standarde tehnice, cerințe operaționale de publicare și raportare, arhitectură IT etc. — să fie reglementate prin acte normative subsecvente, în acord cu tehnica legislativă deja consacrată.

Pe de altă parte, din analiza dispozițiilor Părții a IV-a, pentru considerentele detaliate în continuare, rezultă riscul ca noua reglementare să constituie un regres față de standardul de transparență consolidat de *Legea nr. 544/2001*, prin diminuarea gradului de claritate și a garanțiilor efective ale dreptului de acces.

Având în vedere că dreptul la informație este consacrat la nivel constituțional prin art. 31 din *Constituția României*, se impunea ca proiectul de lege să fie reconsiderat astfel încât să mențină cel puțin nivelul minim de protecție și previzibilitate asigurat de legislația în vigoare.

Totodată, ținând seama de faptul că, potrivit art. 692 din proiect, *Legea nr. 544/2001* urmează a fi abrogată, semnalăm că noua reglementare nu preia dispozițiile speciale privind accesul mijloacelor de informare în masă la informațiile de interes public, deși acestea au un rol fundamental în realizarea dreptului cetățenilor de a fi informați.

În opinia noastră, omisiunea acestor garanții reprezintă, de asemenea, un regres față de standardul de transparență consacrat de legislația actuală.

Observația este valabilă și în ceea ce privește eliminarea obligației de desemnare a unui purtător de cuvânt în cadrul autorităților și instituțiilor publice, cu rolul de a facilita comunicarea informațiilor de interes public.

În consecință, având în vedere că Partea a IV-a ar urma să devină norma-cadru în materia accesului la informațiile de interes public, apreciem că era necesară revizuirea integrală a arhitecturii normative propuse.

Partea a IV a - Accesul la informațiile de interes public

Precizăm că art. 108 - 143 din proiectul Codului reglementează accesul la informațiile de interes public, fiind reluate, într-o măsură considerabilă, definițiile și termenele prevăzute de *Legea nr. 544/2001*. În procesul de redactare a Părții a IV-a se pot identifica unele opțiuni de formulare care se îndepărtează, într-o anumită măsură, de exigențele stilului juridic sobru consacrat de *Legea nr. 24/2000*.

1. Pasaje cu caracter descriptiv (art. 108-109) - Articolele menționate cuprind enumerări ample de obiective și finalități, precum *„combaterea opacității administrative”* sau *„crearea unui cadru de încredere”*. Or, potrivit art. 38 alin. (1) din *Legea nr. 24/2000*, dispozițiile normative trebuie să aibă caracter preponderent dispozitiv, fără dezvoltări explicative. Astfel de formulări sunt, prin natura lor, mai apropiate de sfera expunerii de motive, decât de cea a norme juridice propriu-zise.

2. Art. 108 alin. (4) din propunerea de Cod prevede faptul că *„Dispozițiile prezentei părți se aplică în toate domeniile în care autoritățile publice, centrale sau locale, precum și persoanele juridice de drept public sau privat care, indiferent de forma de organizare ori de sursa de finanțare, desfășoară activități de interes public ori administrează resurse publice, au obligația legală de a răspunde solicitărilor cetățenilor sau de a publica informații din oficiu.”* Pe parcursul Părții a IV-a din proiectul de lege, însă, referirile privind obligația de asigurare a accesului la informații de interes public se fac numai cu privire la autoritățile sau instituțiile publice și nu și la persoanele juridice de drept public sau privat prevăzute de art. 108 (a se vedea, spre exemplu, art. 112 alin. (5), art. 116 alin. (2) lit. a), art. 117, art. 120 din proiectul de Cod etc.). Apreciem că acest aspect generează confuzie cu privire la categoria entităților obligate să asigure liberul acces la informații de interes public, nefiind astfel respectate exigențele impuse de *Legea nr. 24/2000*.

Astfel, semnalăm că includerea în sfera reglementării a persoanelor juridice de drept privat, pe criteriul general al desfășurării unor activități de interes public, chiar și în ipoteza în care acestea nu administrează resurse publice, este de natură să conducă la o extindere neclar delimitată a obligațiilor de transparență către sectorul privat, cu riscul afectării disproporționate a intereselor legitime ale acestuia.

3. Totodată, utilizarea conjuncției disjunctive *„sau”* în stabilirea obligațiilor legale creează impresia unui caracter alternativ al obligației de a răspunde solicitărilor de informații și al obligației de publicare din oficiu, deși, în realitate, cele două obligații sunt complementare.

4. Excepțiile și limitările accesului la informațiile de interes public sunt reglementate într-un mod lipsit de claritate și previzibilitate.

Spre exemplu, art. 110 alin. (1) lit. d) din proiectul de Cod prevede faptul că „(1) *Limitarea accesului la informațiile de interes public este permisă numai în cazurile și condițiile expres prevăzute de lege, inclusiv pentru: d) protejarea intereselor economice legitime.*”. Apreciem că nu este clar și nici previzibil în ce situații se justifică limitarea accesului la informațiile de interes public pentru protejarea intereselor economice legitime (spre exemplu: care sunt titularii acestor interese, toate interesele economice legitime sunt exceptate de la liberul acces la informațiile de interes public?). Lipsa caracterului clar și previzibil al propunerii de text poate atrage refuzul discreționar al conducătorului autorității, instituției publice sau al altei entități obligate de lege să asigure accesul la informații de interes public de a permite accesul la astfel de informații, fiind eludat scopul reglementării.

5. La art. 110 alin. (1) lit. b), menționarea „*apărării integrității instituționale*” ca temei pentru limitarea accesului la informații nu este suficient determinată din punct de vedere normativ, fiind susceptibilă să devină, în practică, un motiv general și nediferențiat de refuz.

Întrucât regimul excepțiilor de la accesul la informații de interes public trebuie să fie formulat în termeni stricți și previzibili, se impune reconsiderarea normei, pentru a evita restrângerea nejustificată a exercițiului acestui drept.

Având în vedere că dispoziția analizată instituie o excepție de la regula furnizării informațiilor, ipotezele de aplicare trebuie determinate în mod clar și precis. Prin urmare, forma actuală a dispozițiilor susmenționate sunt apte să încalce *principiul constituțional al legalității* prevăzut la art. 1 alin. (5) din *Constituție*, în dimensiunea privitoare la calitatea legii.

6. De asemenea, având în vedere faptul că excepțiile de la accesul liber al cetățenilor trebuie să fie prevăzute în mod expres de lege, nu este clar care e rațiunea pentru care este instituită necesitatea unei evaluări individualizate a riscului (art. 110 alin. (2) lit. b) din proiectul de Cod). Astfel, nu rezultă din proiectul de text, în mod clar și previzibil, care este persoana competentă să facă astfel de evaluări și nici care sunt criteriile

care vor fi avute în vedere în cazul unei evaluări individualizate a riscului.

7. La art. 111 alin. (1), definirea sferei informațiilor de interes public este formulată într-o manieră care poate fi interpretată mai restrictiv decât soluția consacrată de *Legea nr. 544/2001*, care include orice informație ce privește sau rezultă din activitatea autorităților și instituțiilor publice, indiferent de suport.

O asemenea formulare este de natură să genereze incertitudini în aplicare și practici neunitare.

Având în vedere că definiția actuală este consacrată în practica administrativă și jurisprudența contenciosului administrativ, constituind un reper de previzibilitate, propunem menținerea acesteia prin preluarea expresă ca definiție de bază.

8. În art. 112 alin. (1) din propunerea de Cod se prevede faptul că *„Informațiile care privesc viața privată a persoanelor fizice, inclusiv, dar fără a se limita la, starea de sănătate, convingerile religioase sau politice, datele de identificare personală, domiciliul, veniturile, relațiile familiale, situația patrimonială ori alte aspecte sensibile, beneficiază de un regim de protecție specială, în conformitate cu Regulamentul (UE) 2016/679 (GDPR) și legislația națională privind protecția datelor cu caracter personal.”*

Apreciem faptul că prevederea anterioară nu respectă exigențele normelor de tehnică legislativă din perspectiva clarității și previzibilității și vulnerabilizează regimul juridic al liberului acces la informațiile de interes public. În primul rând, nu este clar ce implică *„regimul de protecție specială”* conferit informațiilor care *„privesc viața privată a persoanelor fizice”*. Totodată, prin folosirea sintagmei *„inclusiv, dar fără a se limita la...”* se lipsește de previzibilitate textul propunerii din perspectiva stabilirii concrete a sferei *„informațiilor care privesc viața privată”*. Apreciem că aceste aspecte pot conduce, de asemenea, la stabilirea în mod discreționar a informațiilor care nu pot face obiectul comunicării, conform legislației în materia liberului acces la informații de interes public.

Terminologia utilizată în textul propunerii nu este unitară. Spre exemplu, dacă la art.112 alin. (1) se folosește sintagma *„informațiile*

care privesc viața privată”, la alin. (2) al aceluiași articol se folosește sintagma „*informațiilor de tip personal*”.

9. De asemenea, arătăm că art. 110 și art. 112 nu sunt corelate cu art. 124 din proiectul de Cod referitor la categoriile de informații exceptate de la accesul liber, deși au același obiect de reglementare. În acest context, amintim și prevederile art. 46 din *Legea nr.24/2000* conform cărora în cazul în care o normă este complementară altei norme, pentru evitarea repetării în text a acelei norme se va face trimitere la articolul care o conține.

Textul conține și alte neclarități. Spre exemplu, nu este clar la ce se referă art.113 alin. (4) lit. c) din propunerea de Cod, conform căruia „(4) *Nu pot constitui motive de limitare a dreptului de acces: c) exercitarea dreptului de către persoane juridice de drept privat ori de drept public, în afara sistemului administrativ.*”.

10. Folosirea în cuprinsul art. 114 alin. (1) din proiect a sintagmei „*persoane analfabete funcțional sau cu dificultăți cognitive*” ridică unele rezerve din perspectiva cerinței prevăzute de art. 36 alin. (1) din *Legea nr. 24/2000* privind utilizarea stilului juridic specific normativ. Un act de tip codificator este chemat să opereze cu noțiuni juridice clare, care definesc situații de drept sau categorii normative, evitând preluarea unor termeni proveniți din alte domenii - precum cel sociologic sau pedagogic - care pot avea un grad sporit de relativitate sau pot fi percepuți ca lipsiți de neutralitatea caracteristică limbajului juridic. Totodată, folosirea sintagmei „*inclusiv, dar fără a se limita la.*” lipsește de previzibilitate textul art. 114 alin. (1) din propunerea de Cod.

11. Referitor la normele prevăzute la art. 114 alin. (2) lit. a) art. 115 alin. (1) lit. b) și alin. (3) lit. a) și art. 131 alin. (1), subliniem că acestea nu respectă exigențele impuse la art. 38 alin. 3 din *Legea nr. 24/2000*, potrivit cărora nu este permisă prezentarea unor explicații prin folosirea parantezelor.

12. Referitor la art. 116 din propunerea de Cod de procedură administrativă, care reglementează contestarea și sancționarea încălcării dreptului de acces, amintim că, în cadrul Rundei a cincea de evaluare, GRECO a recomandat ca (i) un mecanism independent de supraveghere

să fie creat pentru a examina plângerile împotriva refuzului autorităților de a transmite informații de interes public și pentru a garanta implementarea efectivă a legislației privind accesul la informații.

13. La art. 116 alin. (3), calificarea drept abatere administrativă a formulării ambigue a răspunsului are un caracter excesiv de vag și este susceptibilă să conducă la aplicări neunitare, întrucât caracterul „ambiguu” al unui răspuns este dificil de determinat în mod obiectiv.

Se impune, în consecință, circumscrierea răspunderii la încălcări clar determinabile și verificabile, pentru a evita sancționarea unor simple deficiențe de redactare.

14. La art.117 alin. (2), sancționarea ca abatere administrativă a nerespectării obligațiilor de la alin. (1) ridică o problemă de imputabilitate, întrucât obligațiile sunt formulate ca aparținând autorității sau instituției publice, nu unei persoane determinate. În consecință, nu este clar cui i se aplică sancțiunea și în ce condiții. Prin urmare, se impune clarificarea subiectului răspunderii disciplinare și diferențierea între obligațiile organizatorice, care trebuie tratate preponderent prin măsuri corective, și nerespectarea normelor aplicabile, susceptibilă să afecteze direct dreptul solicitantului.

15. Referitor la art.118 din inițiativa legislativă, apreciem că era necesară eliminarea lit.c) a alin.(1), având în vedere că această prevedere presupune următoarele limite și riscuri:

- restricție fizică: procedura este limitată la programul oficial de relații cu publicul, excluzând persoanele care nu pot ajunge la sediu;
- dependența de funcționar: corectitudinea consemnării depinde de profesionalismul funcționarului. Există riscul de refuz sau consemnare superficială;
- lipsa alternativelor moderne: nu sunt prevăzute opțiuni pentru consemnarea verbală la distanță (telefon, videoconferință), ceea ce contravine tendinței de digitalizare;
- risc de abuz: dacă funcționarul nu eliberează dovada depunerii, solicitantul nu are o cale rapidă de remediere.

16. Precizăm că nu suntem de acord cu termenul de soluționare prevăzut la alin.(2) al art.120 din inițiativa legislativă, întrucât acesta

restrânge nejustificat perioada necesară pentru formularea unui răspuns complet, corect și fundamentat, în special în cazul solicitărilor care vizează informații complexe.

Considerăm necesară menținerea termenului prevăzut în art.7 din *Legea nr.544/2001, cu modificările și completările ulterioare*, care stipulează, în mod expres, posibilitatea comunicării informațiilor de interes public în termen de până la 30 de zile, atunci când complexitatea solicitării o impune. Acest termen a fost consacrat de practica administrativă și s-a dovedit necesar pentru soluționarea cererilor care implică identificarea unor informații dispersate în mai multe structuri, analiza unor volume mari de documente, extragerea și prelucrarea datelor, realizarea unor sinteze și consultări interinstituționale sau avize interne.

Limitarea termenului de prelungire la maximum 10 zile lucrătoare este insuficientă și nu reflectă realitățile activității administrative, mai ales în cazul instituțiilor cu competențe complexe.

Menținerea unui termen prea scurt poate conduce la furnizarea unor răspunsuri incomplete sau superficiale, creșterea numărului de contestații și litigii, presiuni administrative nejustificate asupra personalului responsabil și afectarea calității actului administrativ.

Precizăm că un termen rezonabil este esențial pentru asigurarea unui echilibru între dreptul de acces la informație și obligația autorităților de a furniza informații corecte, complete și conforme cu legea.

Având în vedere cele menționate mai sus, apreciem că era oportună majorarea termenului maxim de soluționare la 30 de zile în situațiile în care informațiile solicitate sunt complexe, menținerea obligației autorității de a informa solicitantul în termenul inițial cu privire la prelungire, motivele acesteia și termenul estimativ de comunicare a răspunsului.

Această soluție este coerentă cu cadrul legal anterior și cu practica administrativă consacrată, fiind necesară pentru asigurarea unui proces de soluționare realist, eficient și de calitate, în acord cu nevoile reale ale administrației publice.

17. Precizăm că inițiativa legislativă menționează diferite tipuri de audit fără a explica contextul aplicării acestora.

Alin.(3) al art.121 precizează că documentele administrative interne privind evidența termenelor de soluționare, respectiv de justificare a întârzierilor a cererilor de acces la informații de interes public sunt supuse „*auditului administrativ*”.

De asemenea, la lit.c) a alin.(1) al art.127 se precizează că măsurile administrative corective în cazul în care refuzul de soluționare a unei cereri de acces la informații de interes public nu este formulat în scris, este întârziat, ambiguu, incomplet sau nesusținut juridic, sunt aplicate de „*auditul transparenței*”.

Cu privire la art. 120 alin. (3), sintagma „*fără impunerea unor sarcini nejustificate sau costuri disproportionale pentru solicitant*” are un caracter vag, fiind susceptibilă să genereze aplicări neunitare.

În absența unor criterii obiective de evaluare, noțiunile utilizate nu permit o determinare clară a situațiilor vizate. Se impune revizuirea normei de o manieră care să stabilească criterii obiective de determinare a costurilor.

La art. 121 alin. (2) din propunerea de Cod stipulează faptul că „*Nerespectarea termenelor, fără temei legal justificat sau fără informarea solicitantului, constituie abatere administrativă gravă și atrage, după caz, răspunderea disciplinară sau patrimonială a persoanelor responsabile, conform prezentului cod și legislației funcției publice*”. Astfel, arătăm că utilizarea conjuncției „*sau*” este de natură să inducă o interpretare eronată, în sensul că ar exclude angajarea concomitentă a răspunderii disciplinare și a răspunderii patrimoniale, deși acestea pot interveni cumulativ. Intervenția răspunderii disciplinare nu poate exclude dreptul persoanei vătămate de acțiunea/inacțiunea entităților reglementate de art. 108 alin. (4) din propunerea de Cod de a obține repararea prejudiciului suferit (observația este aplicabilă și în cazul art. 130 alin. (3) și art. 132 alin. (2) din propunerea de Cod).

18. Art.124 din proiectul de Cod prevede faptul că „(1) *Cu titlu excepțional, accesul la informațiile de interes public poate fi restricționat pentru următoarele categorii de informații:..*”. Totodată, alin. (2) al art. 124 prevede faptul că „*Excepțiile prevăzute la alin. (1) se interpretează și se aplică în mod restrictiv, numai în măsura strict necesară pentru protejarea interesului legitim invocat*”. Prin folosirea sintagmei „*poate fi restricționat*”, precum și prin reglementarea de la alin. (2) se lipsește textul propunerii de exigențele de claritate și

previzibilitate impuse de *Legea nr. 24/2000*. Apreciem că lipsa de claritate și previzibilitate este accentuată și de prevederea de la alin. (3) al art. 124 din proiectul de Cod.

Prin folosirea sintagmei „*poate fi restricționat*”, coroborată cu prevederile de la alin. (2) și (3), se poate înțelege, spre exemplu, că un conducător al unei autorități publice ar putea decide, dincolo de prevederile legale în vigoare, comunicarea unor informații clasificate ca secrete de stat sau de serviciu ori a unor date cu caracter personal.

Prevederea expresă, clară și lipsită de echivoc în cuprinsul legii a categoriilor de informații exceptate de la liberul acces la informațiile de interes public reprezintă o garanție esențială pentru realizarea efectivă a scopului legii, respectiv asigurarea respectării și exercitării reale a dreptului fundamental al cetățenilor la informație, consacrat de art. 31 din *Constituție*.

În absența unei reglementări clare și previzibile a excepțiilor, apreciem că dreptul de acces la informațiile de interes public ar putea fi supus unor interpretări arbitrare sau discreționare din partea entităților prevăzute de lege, ceea ce ar conduce la restrângeri nejustificate sau disproportionale ale exercițiului acestui drept fundamental. Or, potrivit *principiului constituțional al legalității și al securității juridice*, orice limitare a unui drept fundamental trebuie să fie prevăzută de lege, clar determinată și strict necesară pentru atingerea unui scop legitim.

Totodată, reglementarea explicită a excepțiilor permite realizarea unui just echilibru între interesul public de a fi informat și necesitatea protejării altor valori constituționale, precum dreptul la viață privată, protecția datelor cu caracter personal, siguranța națională sau buna desfășurare a activității autorităților publice. Prin delimitarea clară a sferei informațiilor exceptate, legiuitorul asigură aplicarea *principiului proporționalității*, evitând transformarea excepțiilor în reguli și garantând caracterul prioritar al accesului liber la informație.

Prin urmare, claritatea și precizia normei legale privind informațiile exceptate constituie o condiție indispensabilă pentru exercitarea dreptului consacrat de art.31 din *Constituție*, pentru prevenirea abuzurilor administrative și pentru consolidarea transparenței și responsabilității autorităților publice într-un stat de drept.

19. Dispoziția art. 125 alin. (3) lit. c), care include în categoria informațiilor protejate pe cele acoperite de clauze de confidențialitate

contractuală, în contextul unui interes economic legitim, este susceptibilă să conducă la o protecție excesivă a confidențialității contractuale.

În forma actuală, norma poate permite extinderea convențională a excepțiilor de la accesul la informații de interes public.

Se impune clarificarea expresă a faptului că o clauză contractuală nu poate constitui, prin ea însăși, temei de restrângere a accesului, confidențialitatea fiind opozabilă doar în măsura în care informația se încadrează într-o categorie de protecție prevăzută de lege.

20. La art. 136 alin. (2), referitor la prevederea privind soluționarea cauzelor cu „*celeritate și în regim de urgență*”, menționăm că aceasta este improprie limbajului normativ. Precizăm că celeritatea trebuie să caracterizeze orice procedură de soluționare a unei cauze, chiar și a celor pentru care legea nu prevede în mod expres o procedură urgentă, noțiunile de celeritate și de urgență fiind distincte în terminologia juridică. Celeritatea impune judecătorului obligația de a evita ca procesul să treneze pe rolul instanței, urmărind respectarea termenelor legale și a celor judecătorești și aplicând sancțiunile corespunzătoare în caz de nerespectare a acestora de către părți. Urgența obligă judecătorul să aplice normele derogatorii legale care reglementează o astfel de procedură. Astfel, învederăm inițiatorului, pentru a evidenția caracterul urgent al procedurii, utilizarea sintagmei „*de urgență și cu precădere*”, consacrată la nivel normativ.

21. Art. 128 din propunerea de Cod prevede faptul că „*Autoritățile și instituțiile publice au obligația legală de a asigura, din proprie inițiativă, publicarea activă și continuă a informațiilor de interes public, fără a fi necesară o solicitare prealabilă din partea cetățenilor.*” Prin raportare la prevederile art. 108 alin. (4) din propunerea de Cod, apreciem că nu este clar dacă această obligație legală revine numai autorităților și instituțiilor publice sau și celorlalte entități reglementate de art. 108 alin. (4).

De asemenea, potrivit art. 128 alin. (2) „*Publicarea se realizează:*

- a) *pe pagina de internet oficială a instituției;*
- b) *în format fizic, prin afișare la sediu, în cazul localităților sau unităților fără acces digital adecvat;*

c) *pe platformele naționale de date deschise, dacă sunt relevante pentru domeniul respectiv.* ”

Referitor la publicarea din oficiu a informațiilor de interes public în format fizic, prin afișarea la sediu, exclusiv în cazul *”localităților sau unităților fără acces digital adecvat”*, apreciem că prin această prevedere se aduce atingere dreptului fundamental al cetățenilor de acces la informațiile de interes public. Exercițarea dreptului menționat, astfel cum este consacrat de *Constituție* și de legislația în vigoare, nu este și nu poate fi condiționată de deținerea sau achiziționarea unor dispozitive electronice ori de existența posibilității tehnice de accesare a paginii de internet oficiale a autorității sau instituției publice.

22. De asemenea, apreciem că nu este clar cum se corelează prevederile art. 128 alin. (2) cu cele ale art. 131 alin. (3) din proiectul de Cod. În acest sens, amintim și prevederile art. 46 alin. (1) din *Legea nr. 24/2000* conform căreia *„(1) În cazul în care o norma este complementara altei norme, pentru evitarea repetării în text a acelei norme se va face trimitere la articolul, respectiv la actul normativ care o conține.”*.

23. Totodată, precizăm că, potrivit art. 129 din proiectul de Cod, coroborat cu art. 5 din *Legea nr. 544/2001* în vigoare, observăm că au fost eliminate o serie de informații din categoria informațiilor de interes public care trebuie publicate din oficiu, precum: sursele de finanțare care nu sunt *„principale”*, bilanțul contabil, actele normative care reglementează organizarea și funcționarea autorității sau instituției publice, numele și prenumele funcționarului responsabil cu difuzarea informațiilor publice, coordonatele de contact, strategiile proprii, lista cuprinzând documentele de interes public, lista cuprinzând categoriile de documente produse și/sau gestionate, modalitățile de contestare a deciziei autorității sau a instituției publice în situația în care persoana se considera vătămată în privința dreptului de acces la informațiile de interes public solicitate, buletinul informativ.

24. Nu este clar ce înseamnă sintagma de *„format căutabil”*, reglementată de art. 129 alin. (2) din proiectul Codului de procedură administrativă.

În acest context, amintim și următoarele recomandări adresate României de către GRECO în cadrul Rundei a cincea de evaluare, în materia liberului acces la informațiile de interes public:

„în interesul transparenței, numele, domeniile de responsabilitate și informații despre activitățile auxiliare (când acestea sunt îndeplinite) ale consilierilor miniștrilor să fie făcute publice și ușor accesibile”;

„planurile de integritate să fie publicate online și subiect al revizuirii, dacă este cazul”;

”conform cerințelor cadrului juridic național, informațiile de interes public să fie publicate și actualizate în mod regulat de către autoritățile de la nivel central pe paginile de internet relevante pentru a facilita accesul publicului la informații și rolul acestuia de a le supraveghea activitățile”.

25. Apreciem că nu este clar care sunt autoritățile de supraveghere reglementate de art.133 alin. (3) lit. c), conform căruia „(3) Nerespectarea obligației de publicare ori neactualizarea la *temenele stabilite constituie abatere administrativă gravă și atrage, după caz: c) sesizarea organelor competente în materia auditului intern sau a altor autorități de supraveghere.*” În același context, apreciem că este neclară și lipsită de previzibilitate și prevederea art. 134 alin. (1) lit.b) din proiectul de Cod din perspectiva utilizării sintagmei „*sau alte entități cu atribuții în domeniul transparenței instituționale*”. Prin urmare, din textul proiectului de lege nu rezultă în mod clar care sunt organismele externe abilitate prin lege să verifice îndeplinirea obligațiilor de publicare.

25. Raportat la observația anterioară, precum și la prevederile Capitolului VI și ale art. 140 din propunerea de Cod (Căi de atac împotriva refuzului de comunicare a informațiilor de interes public), amintim că în cadrul Rundei a cincea de evaluare a GRECO, organismul anticorupție al Consiliului Europei a recomandat României ca *”un mecanism independent de supraveghere să fie creat pentru a examina plângerile împotriva refuzului autorităților de a transmite informații de interes public și pentru a garanta implementarea efectivă a legislației privind accesul la informații”.*

26. Nu este clar la ce se referă sintagma „*legislația arhivistică*” din cuprinsul art. 138 alin. (4) din propunerea de Cod. Reiterăm observația referitoare la art. 46 din *Legea nr. 24/2000*, conform căruia, dacă o normă este complementară altei norme, pentru evitarea repetării în text a acelei norme se va face trimitere la articolul, respectiv la actul normativ care o conține. Totodată, dacă norma la care se face trimitere este cuprinsă în alt act normativ, este obligatorie indicarea titlului acestuia, a numărului și a celorlalte elemente de identificare.

27. Art. 141 alin. (3) din propunerea de Cod prevede faptul că în Registrul Național al Transparenței Instituționale vor fi integrate în mod automat, sincronizat și verificabil Registrele prevăzute la art. 138, respectiv Registrele cererilor și al răspunsurilor privind accesul la informații. Menționăm faptul că aceste din urmă registre conțin și date cu caracter personal, potrivit art. 138 alin. (3).

În condițiile în care, conform proiectului de Cod, „*RNTI funcționează ca platformă națională integrată de transparență pro activă, având rolul de a centraliza, standardiza și publica informațiile de interes public prevăzute ca accesibile din oficiu, în scopul facilitării accesului unitar și nediscriminatoriu al cetățenilor, mass-mediei și instituțiilor publice*”, apreciem că nu este clar modul în care se va asigura, în această situație, protecția datelor cu caracter personal menționate mai sus.

Totodată, apreciem că nu decurge în mod clar din proiectul de Cod dacă RNTI vizează accesul la informațiile de interes public care se publică din oficiu sau și celelalte informații de interes public care se comunică de către entitățile reglementate de lege la cererea persoanelor interesate.

De asemenea, în condițiile în care toate autoritățile și instituțiile publice, indiferent de nivelul de subordonare, au obligația de a asigura interoperabilitatea tehnică, semantică și organizațională cu RNTI, inclusiv cu privire la Registrele reglementate de art. 138 din proiectul de Cod, apreciem că nu este clar cum se va asigura respectarea acestei obligații de către entitățile menționate în situația în care Registrele cererilor și al răspunsurilor privind accesul la informații sunt gestionate în format fizic, în acord cu prevederile art. 138 alin. (2) din proiectul de Cod.

28. Apreciem că folosirea sintagmei „*altor autorități implicate în guvernanta digitală*” în art. 141 alin. (4), precum și a sintagmei „*autoritatea competentă*” în art. 141 alin. (5) din proiectul de act normativ nu respectă cerințele de claritate și previzibilitate din *Legea nr.24/2000*.

Amintim că art. 128 prevede că „*Autoritățile și instituțiile publice au obligația legală de a asigura, din proprie inițiativă, publicarea activă și continuă a informațiilor de interes public, fără a fi necesară o solicitare prealabilă din partea cetățenilor. (2) Publicarea se realizează:*

b) în format fizic, prin afișare la sediu, în cazul localităților sau unităților fără acces digital adecvat;”.

Astfel, nu este clar cum se corelează această prevedere cu cea care obligă toate autoritățile și instituțiile publice să asigure interoperabilitatea tehnică, semantică și organizațională cu RNTI (art. 141 alin. (1) din proiectul de Cod).

Facem această precizare în special în contextul în care, art. 142 alin. (4) din propunerea de Cod stipulează faptul că „*Neactualizarea platformei digitale mai mult de 30 de zile calendaristice de la survenirea unei modificări semnificative în conținutul informațiilor publicate constituie abatere administrativă gravă, sancționată potrivit dispozițiilor prezentului cod referitoare la răspunderea disciplinară a personalului.*” De asemenea, arătăm și faptul că, potrivit art. 142 alin. (5) „*Actualizarea parțială, disfuncționalitățile persistente ale site-ului sau inaccesibilitatea informațiilor reprezintă forme de obstrucționare a dreptului de acces la informație și se sancționează potrivit dispozițiilor prezentului cod.*”.

29. La art. 141 alin. (5), nu rezultă la care norme metodologice se face trimitere. În cazul în care se dorește detalierea unei norme prin acte normative subsecvente, apreciem că sunt aplicabile dispozițiile art. 55 alin. (2) din *Legea nr. 24/2000*, potrivit căreia „*în cazul în care, pentru punerea în aplicare a unui act normativ, sunt prevăzute norme de aplicare, în cuprinsul acestuia se va stabili termenul de elaborare a acestora și data intrării lor în vigoare, care să nu depășească, de regulă, 30 de zile de la data intrării în vigoare a actului normativ*”.

Prin urmare, era necesară completarea dispoziției cu termenul de elaborare a normelor de aplicare și data intrării lor în vigoare, care să nu

depășească, de regulă, 30 de zile de la data intrării în vigoare a actului normativ.

30. De asemenea, nu rezultă în mod clar și previzibil care va fi rolul autorității prevăzute la art. 143, prin raportare la mecanismele de control și verificare a transparenței deja stabilite de propunerea de Cod (a se vedea, spre exemplu, art. 140).

În contextul numărului mare de autorități reglementate ca fiind responsabile de control și verificare în materia accesului la informații de interes public, precum și al lipsei unei trasări clare a competențelor fiecărei autorități în parte, apreciem că normele propuse își pierd caracterul previzibil cerut de *Legea nr. 24/2000*. Această situație este de natură să afecteze, totodată, eficiența cadrului normativ în materia liberului acces la informațiile de interes public și, implicit, să compromită garantarea efectivă a dreptului constituțional al cetățenilor la accesul liber la informațiile de interes public.

31. Dispoziția art. 142 alin. (4) instituie răspunderea disciplinară într-o manieră insuficient determinată, prin utilizarea noțiunii de „*modificare semnificativă*”, fără stabilirea unor criterii minime de apreciere. Totodată, există o necorelare între subiectul obligației și subiectul sancțiunii, în condițiile în care obligațiile revin autorității sau instituției publice, iar sancțiunea vizează personalul, fără identificarea clară a persoanei responsabile.

Se impunea formularea dispoziției, astfel încât aceasta să îndeplinească cerințele de previzibilitate și proporționalitate ale normei sancționatoare.

32. Ca o concluzie generală, apreciem că dispozițiile propuse în această secțiune a proiectului de Cod, destinată garantării liberului acces la informațiile de interes public, nu prezintă o corelare normativă adecvată, fiind de multe ori lipsite de coerență și având un caracter fragmentar, de natură să afecteze claritatea și previzibilitatea reglementării.

Partea a V-a - Transparența decizională în administrație

1. Era necesară analizarea și formularea alin. (2) al art. 145, astfel încât să rezulte concret în ce constă „*procesul decizional transparent și participativ*” la care se referă textul. În plus, urmează să se lămurească ce presupune faptul că opiniile și propunerile formulate „*sunt analizate și valorificate în mod justificat*”.

Partea introductivă a alin. (3) al art. 145 este formulată într-o manieră echivocă, sintagma „*inclusiv, fără a se limita la*” fiind neclară și imprecizabilă.

Alin. (4) al art. 145 este, de asemenea, formulat într-o manieră neclară, fiind necesar să se reanalizeze și să se reformuleze, în funcție de intenția de reglementare, astfel încât să rezulte concret, prin coroborare cu celelalte texte din acest articol, în ce ar putea să constea „*nerespectarea obligației de consultare publică*” și la ce anume se referă motivul de nelegalitate.

Constatăm că, deși art. 145 se referă la obligația legală de consultare publică și cu privire la alte acte decât cele administrativ normative, precum și cu privire la anumite decizii „*cu impact colectiv*”, etapele consultării publice reglementate de art. 146, ca de altfel toate articolele din această Parte a V-a, vizează procesul de consultare publică cu referire doar la acte normative.

2. Apreciem că alin. (1)⁷ al art. 146 trebuia coroborat cu alin. (1)⁸ al art. 145 în ceea ce privește entitățile vizate, urmând să se utilizeze o terminologie unitară⁹ cu privire la acest aspect în toate textele proiectului¹⁰.

În textul lit. a) a alin. (1) al art. 146 trebuia să se menționeze unde se publică anunțul de intenție, astfel încât norma să fie clară.

Teza finală a textului propus la lit. c) a alin. (1) al art. 146 trebuie să precizeze despre ce „*alte mijloace accesibile publicului este vorba*”, pentru a se evita interpretarea și aplicarea neunitară a normei. Din aceleași considerente, urmează să se lămurească în funcție de ce criterii

⁷Textul se referă la autorități ale administrației publice centrale și locale, precum și la instituțiile publice autonome.

⁸ Acest text utilizează sintagma „autorități publice”.

⁹ Potrivit art. 37 alin. (1) din Legea nr. 24/2000: „În limbajul normativ aceleași noțiuni se exprimă numai prin aceiași termeni”.

¹⁰ Observația vizează și alin. (1) al art. 148, alin. (1) al art. 152, alin. (1) al art. 153, precum și toate textele referitoare la aceste entități din cuprinsul proiectului.

se va putea aprecia că „*impactul actului este considerabil*” – lit. d) a alin. (1).

Considerăm că în textul lit. a) și c)-e) din alin. (1) al art. 146, respectiv în cel al alin. (2) și (3), trebuia să se precizeze dacă autoritatea inițitoare trebuie să procedeze conform acestor norme.

Cu privire la alin. (2) al art. 146, menționăm că nu este clar ce se are în vedere prin sintagma „*dosar decizional*” și nici care este legislația „*privind arhivele*”, fiind necesară respectarea art. 50 alin. (2)¹¹ din *Legea nr. 24/2000*¹².

3. Era necesară eliminarea¹³ termenului „*derogarea*”¹⁴ din teza introductivă a alin. (1) al art. 147, dat fiind că aceasta presupune o altă operațiune juridică decât exceptarea și reformularea textului conform denumirii marginale a articolului, în sensul că acesta să se refere la excepții de la obligația de consultare publică.

Textul lit. b) a alin. (1) al art. 147 trebuia analizat, dat fiind că nu este clar ce presupune expresia „*transpunere...directă*”.

La lit. c) a alin. (1) al art. 147 urmează să se precizeze sensul sintagmei „*modificări tehnice sau de formă*”¹⁵, respectiv cel al expresiei „*fără a altera conținutul...*”.

În textul lit. d) a alin. (1) al art. 147 trebuia precizat cine poate emite decretul respectiv și ce „*alte acte normative cu caracter de urgență*” se au în vedere.

Lit. d) a alin. (1) și alin. (2) ale art. 147 trebuiau examinate și formulate în ceea ce privește referirea la excepțiile reglementate de alin. (1). Astfel, reglementarea referitoare la acest aspect trebuie să se

¹¹ „Dacă norma la care se face trimitere este cuprinsă în alt act normativ, este obligatorie indicarea titlului acestuia, a numărului și a celorlalte elemente de identificare”.

¹² Ultima observație privește și alin. (3), precum și: art. 147 alin. (1) lit. d), art. 148 alin. (6) lit. a), art. 150 alin. (4), art. 151 alin. (4), art. 153 alin. (3), art. 154 alin. (4), art. 157 alin. (1), art. 158 alin. (3) lit. b) și c), art. 159 alin. (1) lit. b) și d), art. 163 alin. (3), art. 164 alin. (1) și (4), art. 165 alin. (1) lit. b), alin. (3) lit. d) și alin. (4) lit. d), art. 168 alin. (1) lit. b) și alin. (4), art. 176 alin. (1) lit. c) și (3), art. 177 alin. (3) lit. c), art. 178 alin. (2) lit. c), art. 181 alin. (1) lit. b)

¹³ Observația privește și sintagma „*caracterul derogatoriu*” din cuprinsul lit. d) a acestui alineat, precum și alin. (3) al art. 149

¹⁴ Conform art. 15 alin. (3) din *Legea nr. 24/2000*: „Reglementarea este derogatorie dacă soluțiile legislative referitoare la o situație anume determinată cuprind norme diferite în raport cu reglementarea-cadru în materie, aceasta din urmă păstrându-și caracterul său general obligatoriu pentru toate celelalte cazuri”, iar potrivit art. 63 din aceeași lege: „Pentru instituirea unei norme derogatorii se va folosi formula „prin derogare de la ...”, urmată de menționarea reglementării de la care se derogă. Derogarea se poate face numai printr-un act normativ de nivel cel puțin egal cu cel al reglementării de bază”.

¹⁵ Observația vizează și art. 149 alin. (3) lit. c).

regăsească într-un singur text, pentru evitarea paralelismelor legislative, interzise de art. 16 alin. (1)¹⁶ din *Legea nr. 24/2000*. De asemenea, justificarea neaplicării procedurii de consultare publică trebuie să se regăsească în instrumentul de prezentare și motivare¹⁷ și nu în cuprinsul actului normativ¹⁸.

Constatăm că textele din acest articol utilizează fie sintagma „*obligăția consultării publice*”, fie expresia „*procedura consultării publice*”, fie cea de „*consultare publică*”. Pentru crearea unui cadru normativ clar și previzibil, apreciem că era necesară reanalizarea textelor și utilizarea unei terminologii unitare în ipoteze identice sau similare¹⁹.

4. Era necesar să se precizeze sensul sintagmei „*format electronic standardizat*”, utilizată în alin. (2) al art. 148.

Cu privire la alin. (3) lit. a) și alin. (4) ale art. 148, apreciem că sintagma „*termen standard*” ar trebui înlocuită prin trimiterea la termenele stabilite de alin. (1) și (2). În ceea ce privește lit. c), menționăm că nu este clar cum se apreciază faptul că un proiect de act normativ nu are „*impact substanțial asupra drepturilor sau obligațiilor persoanelor*”.

Norma propusă la alin. (5) al art. 148 este echivocă, nefiind clar în ce sens registrul respectiv „*se operaționalizează...prin hotărâre a Guvernului*” și nici care este concret data acestei operațiuni.

Nu este clar la ce se referă teza finală a lit. c) a alin. (6) al art. 148, respectiv în raport cu ce anume se apreciază proporționalitatea reglementării propuse și când este aceasta aplicabilă.

5. Era necesar să se clarifice intenția de reglementare a textului alin. (2) al art. 149, astfel încât să rezulte cum anume se poate aprecia că un proiect de act normativ generează „*efecte extinse asupra unui număr semnificativ de persoane*”.

6. Era necesară clarificarea ipotezelor la care se referă lit. c) a alin. (1) al art. 150, astfel încât să rezulte despre ce domenii strategice este

¹⁶ „În procesul de legiferare este interzisă instituirea aceluiași reglementări în mai multe articole sau alineate din același act normativ ori în două sau mai multe acte normative. Pentru sublinierea unor conexiuni legislative se utilizează norma de trimitere”.

¹⁷ Observația privește și alin. (2) al art. 163, lit. a) a alin. (2) al art. 175

¹⁸ În acest context, menționăm că nu este clar ce presupune „*nota de fundamentare specială*”, respectiv dacă aceasta se adaugă notei de fundamentare obișnuite, care însoțește un proiect de act normativ.

¹⁹ Observația vizează cu caracter general toate textele din proiect care utilizează termeni diferiți pentru a reda aceleași noțiuni. (spre exemplu art. 146 și art. 151 utilizează sintagma de „*proces de consultare publică*”

vorba, ce presupune termenul „*semnificative*”, respectiv la ce structuri sociale, economice ori profesionale se referă textul.

Teza finală a soluției propuse la lit. c) a alin. (2) al art. 150 trebuia altfel formulată, nefiind clar cum se identifică persoanele „*fără conflict de interese*”, în raport de ce se face această apreciere.

Considerăm că era necesară eliminarea parantezelor din alin. (4) al art. 150, conform art. 38 alin. (3) teza a doua²⁰ din *Legea nr. 24/2000*²¹.

7. Textul din prima teză a alin. (4) al art. 151 este redat într-o manieră neclară și impredictibilă, dat fiind că nu se poate deduce în funcție de ce criterii ar urma să se aprecieze că raportul respectiv este întocmit „*într-o manieră incompletă ori pur formală*” și nici care sunt în concret sancțiunile aplicabile pentru faptele apreciate ca fiind „*abatere disciplinară*”.²²

În plus, norma din teza a doua necesită clarificare în ceea ce privește identificarea ipotezelor în care „*lipsa raportului a afectat substanțial legalitatea procedurii...*”.

În acest context, menționăm că instanța de contencios constituțional a statuat în mod constant că, „*principiul legalității implică o obligație pozitivă a legiuitorului de a reglementa prin texte clare și precise. Orice act normativ trebuie să îndeplinească anumite condiții calitative, printre acestea numărându-se previzibilitatea, ceea ce presupune că acesta trebuie să fie suficient de precis și clar pentru a putea fi aplicat (Decizia Curții Constituționale nr. 447/2019, paragraful 23, cu referire la Decizia Curții Constituționale nr. 189 din 2 martie 2006)*”.

Pornind de la aceste considerente, admitând cererea în contencios administrativ și fiscal formulată prin *Decizia nr. 3.827/2022*, ÎCCJ a arătat că: „*În condițiile în care o normă juridică nu poate fi calificată ca fiind conformă din punct de vedere calitativ, deoarece nu conține, fără echivoc, "ceea ce trebuie să îndeplinească un subiect, ceea ce el este îndreptățit să facă sau ceea ce i se recomandă sau este stimulat să îndeplinească", o astfel de reglementare legală nu respectă normele de tehnică legislativă, determinând apariția unor situații de incoerență și instabilitate, contrare principiului securității raporturilor juridice în*

²⁰ „Nu este permisă prezentarea unor explicații prin folosirea parantezelor”.

²¹ Observația privește și art. 167 alin. (3) lit. d), art. 170 alin. (3), art. 174 alin. (1) lit. c), art. 175 alin. (2) lit. b), art. 177 alin. (4), art. 178 alin. (2) lit. a)

²² Observația privește și: alin. (3) al art. 153, alin. (3) al art. 156, alin. (4) al art. 158

componenta sa referitoare la claritatea și previzibilitatea legii, iar acel text normativ este contrar prevederilor art. 1 alin. (5) din Constituție”.

Jurisprudența Curții Constituționale în materie se fundamentează, prin raportare la art.20 din *Constituție*, pe o consistentă jurisprudență a *Curții Europene a Drepturilor Omului* în care sunt dezvoltate aceleași cerințe de calitate a legii, garanție a principiului legalității. De exemplu, prin Hotărârile din 4 mai 2000, 25 ianuarie 2007, 24 mai 2007 și 5 ianuarie 2000, pronunțate în cauzele Rotaru împotriva României (paragraful 52), Susani împotriva României (paragraful 66), Drăgotenii și Militaru-Pidhorni împotriva României (paragraful 34) și Beyeler împotriva Italiei (paragraful 109), Curtea Europeană a Drepturilor Omului a reținut „obligativitatea asigurării standardelor de calitate a legii drept garanție a principiului legalității, prevăzut de art.7 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale. Astfel, prin *Hotărârea din 25 ianuarie 2007*, pronunțată în Cauza Susani împotriva României (paragraful 66), instanța europeană a reținut că sintagma „*prevăzută de lege*” impune ca măsura incriminată să aibă un temei în dreptul intern, însă vizează, de asemenea, calitatea legii în cauză: aceasta trebuie, într-adevăr, să fie accesibilă justițiabilului și previzibilă în ceea ce privește efectele sale. S-a reținut, totodată, că, pentru ca legea să satisfacă cerința de previzibilitate, ea trebuie să precizeze cu suficientă claritate întinderea și modalitățile de exercitare a puterii de apreciere a autorităților în domeniul respectiv, ținând cont de scopul legitim urmărit, pentru a oferi persoanei o protecție adecvată împotriva arbitrarului. În plus, a fost statuat faptul că nu poate fi considerată drept „*lege*” decât o normă enunțată cu suficientă precizie, pentru a permite cetățeanului să își controleze conduita; apelând la nevoie la consiliere de specialitate în materie, el trebuie să fie capabil să prevadă, într-o măsură rezonabilă, față de circumstanțele speței, consecințele care ar putea rezulta dintr-o anumită faptă. De asemenea, prin Hotărârea din 4 mai 2000, pronunțată în Cauza Rotaru împotriva României (paragraful 52), instanța europeană a reamintit jurisprudența sa conform căreia „*prevăzut de lege*” înseamnă nu doar o anume bază legală în dreptul intern, ci și calitatea legii în cauză: astfel, aceasta trebuie să fie accesibilă persoanei și previzibilă”.

Observațiile privesc și soluțiile propuse la alin. (3) al art. 163, alin. (4) al art. 168 și alin. (4) al art. 170, nefiind clar în ce ar putea să

rezide faptele care reprezintă abateri disciplinare grave, respectiv abateri administrative și nici regimul sancționator al acestora.

De asemenea, aceleași considerente sunt aplicabile și cu privire la soluția propusă la alin. (3) al art. 176, nefiind clar ce presupune „*abaterea procedurală*” și nici care este regimul juridic, inclusiv sancționator, al acesteia.

8. Considerăm că era necesară reformularea alin. (1) al art. 152, dat fiind că, din analiza dispozițiilor propuse în Partea a V-a, rezultă că transparența decizională cuprinde consultarea publică.

Observația privește și alin. (1) al art. 154.

9. Referitor la alin. (1) al art. 153, precizăm că nu este clar în ce sens entitățile respective analizează propunerile și celelalte elemente menționate în text „*în mod motivat*”.

Mai mult, precizăm că nu suntem de acord cu termenul de 10 zile lucrătoare prevăzut la alin.(4) al art.153 referitor la comunicarea modului de soluționare a propunerilor transmise în cadrul procesului de consultare publică.

Termenul de 10 zile lucrătoare este insuficient în raport cu complexitatea procesului de analiză a propunerilor formulate de societatea civilă, care poate presupune evaluarea juridică și tehnică a propunerilor primite, corelarea acestora cu cadrul normativ existent, consultări interne între structuri de specialitate și formularea unui răspuns motivat și coerent.

Precizăm că un termen atât de redus riscă să conducă la răspunsuri formale, superficiale sau incomplete, afectând calitatea dialogului instituțional și credibilitatea procesului de consultare publică.

Considerăm că era necesar un termen rezonabil și predictibil. Termenul de 30 de zile lucrătoare reprezintă o perioadă rezonabilă și adecvată pentru analiza temeinică a propunerilor, fundamentarea deciziilor adoptate și redactarea unui răspuns clar, complet și argumentat.

Acest termen este în concordanță cu alte termene procedurale consacrate în legislația în vigoare și reflectă realitățile funcționării administrației publice.

10. În ceea ce privește alin. (1) al art. 154, considerăm că era necesar să se precizeze cum se apreciază care sunt domeniile relevante despre care este vorba în text.

Era necesară analizarea și formularea alin. (4) al art. 154, nefiind clar care ar urma să fie obiectul protocoalelor respective, sintagma „*în vederea instituționalizării participării civice*” fiind echivocă.

11. Cu privire la soluția propusă la lit. a) a alin. (3) al art. 155, menționăm că directivele nu sunt aplicabile direct în dreptul național, fiind necesară transpunerea lor, urmând ca eventualele trimiteri să se facă la dispozițiile actului normativ național de transpunere.

12. Cu privire la art. 156, menționăm că alin. (1) trebuia să lămurească diferența dintre opiniile formulate „*fizic*” și cele „*în format scris clasic*”. În ceea ce privește alin. (5), textul este confuz, dat fiind că nu este clar când se prelungește termenul de consultare publică și nici ce presupune faptul că aceasta se produce „*automat*”. Astfel, pe de o parte textul se referă la ipoteza în care platformele respective „*întâmpină dificultăți semnificative care afectează participarea publicului*”, din care s-ar deduce că platformele funcționează, însă într-un mod necorespunzător, iar pe de altă parte utilizează expresia „*perioadă de nefuncționare*” din care ar rezulta că platformele nu funcționează deloc.

13. În ceea ce privește alin. (3) al art. 157, apreciem că era necesar să se precizeze sensul sintagmei „*timp echitabil de intervenție*”, astfel încât norma să fie clară. Din același considerent, urmează să se lămurească despre ce reguli „*de desfășurare ordonată a lucrărilor*” este vorba în alin. (2) al art. 158.

14. Referitor la prevederea lit.d) a alin.(1) al art.159, identificăm următoarele limite și riscuri:

În ceea ce privește protecția datelor personale, înregistrările pot surprinde date cu caracter personal sau informații sensibile, iar publicarea lor trebuie să respecte strict legislația privind protecția datelor. Există riscul ca datele să fie expuse accidental sau ca anumite persoane să fie identificate fără consimțământ.

Referitor la confidențialitate și excepții, nu toate discuțiile din ședințe sunt destinate publicului larg (aspecte legate de securitate, date

personale, strategii sensibile). Articolul menționează respectarea confidențialității, dar nu detaliază procedura de anonimizare sau exceptare.

Menționăm că resursele tehnice și administrative sunt limitate. Realizarea, procesarea și publicarea înregistrărilor presupun resurse suplimentare, echipamente, personal, spațiu de stocare, proceduri de editare/anonimizare, ceea ce poate fi dificil pentru instituțiile mici sau cu bugete limitate.

Dacă nu există standarde clare privind calitatea și accesibilitatea înregistrărilor (format, subtitrare, arhivare), obligația poate fi îndeplinită formal, fără a asigura un acces real și util pentru public.

15. Cu privire la partea introductivă a art. 160, menționăm că, în măsura în care se au în vedere termene și etape procedurale reglementate de prezenta lege, nu este vorba despre un regim derogatoriu²³, ci despre excepții de la dispozițiile legale respective, care trebuie reglementate prin norme clare și predictibile²⁴.

Era necesar să se precizeze ce presupune un „*incident major de securitate cibernetică*”, sintagmă utilizată în textul lit. a) a alin. (1) al art. 160.

În ceea ce privește alin. (2) al art. 160, considerăm că trebuia lămurit în ce sens aplicarea regimului accelerat trebuia prezentată „*verificabil*”, precum și că trebuia utilizată o altă formulare, consacrată juridic, în loc de „*devierea de la procedura standard*”.

În contextul soluției de la alin. (3) al art. 160, constatăm că textele din Capitolul V utilizează termeni și expresii diferite pentru a reda aceeași noțiune, fiind necesară utilizarea unei terminologii unitare. Astfel, alin. (1) al art. 160 utilizează sintagma „*consultări publice în regim accelerat*”, alin. (2) din acest articol pe cea de „*regim accelerat*”, în timp ce alin. (3) folosește expresia „*consultare accelerată*”. În continuare, alin. (1) al art. 161 se referă la „*consultare publică accelerată*”, lit. a) a alin. (1) al art. 160 și alin. (4) al art. 162 la „*consultare accelerată*”.

Soluția propusă la lit. e) a alin. (3) al art. 160 este formulată echivoc, nefiind clar despre ce regim temporar este vorba și nici la ce se

²³ *Idem* 8.

²⁴ Observația privește și art. 160 alin. (3) lit. e), alin. (1) al art. 162, alin. (1) al art. 175.

referă „angajamentul de revizuire ulterioară potrivit procedurii standard”.

16. Era necesar să se precizeze momentul de la care curg termenele stabilite la lit. a) și b) ale alin. (1) al art. 161.

Textele referitoare la urgența care justifică consultarea publică accelerată ar fi trebuit să utilizeze o terminologie unitară și să lămurească sensul noțiunilor utilizate. Ne referim la: „urgență obiectivă și dovedită” – alin. (1) al art. 160, „urgență justificată” – lit. a) a alin. (1) al art. 160, „urgență extremă” – lit. b) a alin. (1) al art. 160.

Având în vedere textul alin. (2) al art. 161, care se referă la „garanții minime de transparență”, apreciem că ar fi trebuit modificată denumirea marginală a acestui articol, care utilizează sintagma „garanții de fond”, sensul acesteia fiind neclar.

Nu este clar la ce perioadă se referă sintagma „efecte de durată”, utilizată în alin. (3) al art. 161. De asemenea, soluția propusă la acest alineat este neclară, dat fiind că procedura „standard de transparență decizională” este aplicabilă proiectelor de acte normative și nu actelor normative care produc deja efecte juridice²⁵. În plus, nu este clar cum și cine stabilește concret momentul „încetării motivelor” care au justificat consultarea publică accelerată și declanșează procedura standard. Mai mult, nu este clar la ce se referă termenul „confirmare”, intervențiile posibile asupra unor acte normative fiind: completarea, modificarea și abrogarea²⁶.

Era necesar să se precizeze ce se are în vedere prin sintagma „constrângerea externă” utilizată în art. 161 alin. (1) lit. a).

Din textul propus la alin. (2) al art. 161 nu rezultă clar în ce poate să constea o procedură simplificată.

Având în vedere observația anterioară, menționăm că nu se poate deduce clar cum se va identifica în concret momentul încheierii unei astfel de proceduri, la care se referă alin. (3) al art. 161. În ceea ce privește lit. b) a acestui alineat, apreciem necesar să se menționeze care este „entitatea de control procedural” la care se referă textul.

²⁵ Observația privește și soluția propusă la art. 163 alin. (2) lit. c).

²⁶ Observația privește și art. 163 alin. (2) lit. c) cu referire la operațiunea de „reevaluare ulterioară”. În plus, nu este clar cum se va stabili un „termen rezonabil raportat la natura actului”.

Constatăm utilizarea unei terminologii neunitare²⁷ în ceea ce privește procedura la care se referă acest articol.

17. Era necesară eliminarea tezei finale a alin. (4) al art. 162, dat fiind că posibilitatea modificării și/sau completării unui act normativ există fără o astfel de precizare, în condițiile în care există motive obiective și pertinente pentru o astfel de intervenție.

18. Era necesară formularea alin. (1) al art. 164, dat fiind că, potrivit art. 566 din *Codul administrativ*: „*Răspunderea administrativă poate fi disciplinară, contravențională sau patrimonială*”.

În ceea ce privește alin. (2), apreciem că acesta trebuia formulat prin coroborare cu 568²⁸ din *Codul administrativ* și art. 247 alin. (2)²⁹ din *Codul muncii*, având în vedere că din analiza faptelor reglementate la lit. a) – f), acestea par să reprezinte abateri disciplinare. De altfel, nu este clar regimul juridic al „*abaterilor administrative grave*” și nici ce presupune „*neglijența gravă*” în cazul acestora. În plus, pentru interpretarea și aplicarea unitară a legii, la lit. b) ar fi trebuit stabilită o durată maximă pentru care ar putea fi dispusă reducerea salariului, iar la lit. c) perioada maximă pentru care se poate dispune suspendarea din funcție. În ceea ce privește lit. d), precizăm că soluția ar fi trebuit reglementată într-un alineat separat, nefiind vorba despre o sancțiune, ci despre conduita pe care ar putea să o aibă autoritatea/persoana vizată de normă.

19. Teza finală a alin. (2) al art. 165 trebuia redată într-un alineat separat, dat fiind că stabilește modalitatea de depunere a sesizării și nu categoriile de persoane îndreptățite să o depună.

În ceea ce privește alin. (4) al art. 165, partea introductivă trebuia să utilizeze aceeași terminologie³⁰ cu cea a alin. (3). La lit. a) urmează să se stabilească un termen clar, sintagma „*în timp util*” fiind echivocă,

²⁷ „procedura simplificată în regim accelerat” – alin. (1), „procedură simplificată” – alin. (2), „procedură în regim accelerat” – alin. (3)

²⁸ „Răspunderea administrativ-disciplinară reprezintă o formă a răspunderii administrative care intervine în cazul săvârșirii unei abateri disciplinare, în sensul încălcării de către demnitari, funcționari publici și asimilații acestora a îndatoririlor de serviciu și a normelor de conduită obligatorie prevăzute de lege”.

²⁹ „Abaterea disciplinară este o faptă în legătură cu munca și care constă într-o acțiune sau inacțiune săvârșită cu vinovăție de către salariat, prin care acesta a încălcat normele legale, regulamentul intern, contractul individual de muncă sau contractul colectiv de muncă aplicabil, ordinele și dispozițiile legale ale conducătorilor ierarhici”.

³⁰ „raport” sau „raport de constatare”

precum și să se precizeze cine ar trebui să facă informarea respectivă. La lit. b), apreciem că era necesar să se menționeze despre ce audiere este vorba și unde ar trebui să facă persoana respectivă solicitarea de a participa la aceasta. În textul lit. c) urmează să se precizeze unde ar trebui să se depună apărările, documentele și celelalte probe relevante.

20. În ceea ce privește soluțiile propuse la alin. (1) al art. 166, apreciem că era necesar să se clarifice diferența dintre ipoteza în care o persoană interesată poate face sesizare potrivit art. 165 alin. (2) și cea în care se aplică textul în discuție.

Cu privire la lit. a) a alin. (1) al art. 166, menționăm că era necesară utilizarea aceleiași terminologii cu cea din textele *Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004*, respectiv „*plângere prealabilă*”. În plus, menționăm că, potrivit art. 2 alin. (1) lit. j) și art. 7 alin. (1) din această ultimă lege, o astfel de plângere poate fi făcută și la autoritățile ierarhic superioare celor care au emis actele.

În ceea ce privește lit. b) a alin. (1) al art. 166, urmează să se precizeze despre ce instituție de „*control administrativ*” este vorba în text.

21. Cu privire la art. 169 alin. (2) lit. c), menționăm că era necesară respectarea art. 49 alin. (2)³¹ din *Legea nr. 24/2000*³².

22. Observația anterioară privește și art. 170 alin. (1) lit. b). Cu privire la soluția propusă la ultima liniuță, menționăm că nu este clar cum se identifică propunerile „*semnificative*” și care este motivul pentru care răspunsul se referă doar la acestea.

Nu rezultă cu claritate despre ce propuneri este vorba la lit. d), prin raportare la soluțiile de la lit. b) și nici ce presupune termenul „*nesoluționate*”.

Cu privire la alin. (3), considerăm că era necesară eliminarea parantezelor și eliminarea prescurtării „etc.”, dat fiind că imprimă normei un caracter neclar³³.

³¹ „Dacă textul unui articol sau alineat conține enumerări prezentate distinct, acestea se identifică prin utilizarea literelor alfabetului românesc și nu prin liniuțe sau alte semne grafice”.

³² Observația privește și art. 170 alin. (1) lit. b)

³³ Observația privește și art. 174 alin. (1) lit. c) și f)

23. Cu privire la alin. (1) al art. 173, menționăm că din text ar fi trebuit să rezulte clar că este vorba despre regulament intern al autorității publice.

Față de alin. (2) al art. 173, precizăm că nu se poate deduce cu claritate ce presupune participarea prioritară la consultările publice, astfel cum se propune la lit. a) și nici „*accesul preferențial*” stabilit la lit. c).

În ceea ce privește alin. (4) al art. 173, pentru unitate terminologică, apreciem că ar fi trebuit ca textul să se refere la revocarea acreditării ca partener instituțional. De asemenea, ar fi trebuit stabilit un termen minim în funcție de care să se poată aprecia inactivitatea ca fiind „*prelungită*”, astfel încât norma să poată fi interpretată și aplicată unitar. Mai mult, nu se deduce clar la ce condiții de eligibilitate se referă textul, dat fiind că alin. (1) prevede că acreditarea se obține în baza unor criterii.

23. Era necesară stabilirea unei perioade maxime pentru suspendarea dezbaterii publice, propuse la art. 175 alin. (2) lit. b). În plus, nu este clar cum ar trebui să se procedeze în condițiile în care nu este posibilă înlocuirea acestei proceduri cu „metodele alternative de consultare”.

Cu privire la lit. a) a alin. (3) al art. 175, menționăm că nu este vorba despre o publicare retroactivă.

24. Era necesar să se clarifice la ce se referă termenul „*partajate*” din textul alin. (1) al art. 177.

Cu privire la lit. c) a alin. (3) al art. 177, apreciem că era necesar să se formuleze astfel încât să se clarifice intenția de reglementare, dat fiind că nu se poate deduce cu exactitate ce obiect de reglementare ar urma să aibă hotărârea de Guvern la care se referă, respectiv la ce se referă „*cerințele minime de performanță*”, respectiv accesibilitatea și protecția datelor.

26. Era necesară clarificarea sensului noțiunii de „*act administrativ digital*” la care se referă alin. (1) al art. 178, respectiv al celei de „*act administrativ decizional*” vizată de lit. a) a alin. (2) al art. 178. Observația privește și sintagma „*documente fără caracter decizional*” de la lit. b) a aceluiași alineat.

Alin. (3) al art. 178 este formulat într-o manieră neclară și impredictibilă, având în vedere că nu se poate deduce efectul nulității refuzului și nici care este „*răspunderea instituțională corespunzătoare*” la care textul face referire.

27. Era necesar să se clarifice în funcție de ce criterii se identifică „*categoriile de persoane vulnerabile sau aflate în risc de excluziune digitală*”, la care se referă art. 181 alin. (2).

Partea a VI-a - Actul administrativ

1. Cu titlu general, observăm că se folosește excesiv sintagma „*în condițiile legii*” sau alte variațiuni³⁴. Această sintagmă are rolul de a trimite, în completarea legii de referință, la alte acte normative (adică la fondul activ), iar nu sensul de a recurge la o anumită instituție juridică „*astfel cum prevede legea*”, pentru că acest ultim sens este oricum implicit.

Scopul normei este de a fi aplicată direct, iar includerea unei norme într-un proiect de lege, prin care doar se menționează, prin trimitere, o regulă existentă în fondul activ al legislației, dar căreia nu i se aduc modificări, completări, derogări, ci doar ca o ancoră pentru a aminti că există o reglementare a unor concepte sau instituții folosite în proiect, este nu doar inutilă prin redundanță, dar dăunătoare prin încărcarea normei, fără a aduce în sine vreun element de noutate.

În orice caz, scopul unui cod nu poate fi acela de a alcătui o structură normativă care să se completeze cu și care să trimită în mod constant la norme cuprinse în alte legi.

Când regula există deja, nu este nevoie ca printr-un act normativ să se amintească existența ei, legislația având un caracter unitar și prezumat cunoscut.

Dacă regula nu există încă și este necesară stabilirea ei, aceasta se enunță pur și simplu, urmând să fie aplicată ca atare, iar nu „*în condițiile legii*” (*ale altei legi*).

³⁴ „o reglementare specială dispune expres în sens contrar”, „normele în vigoare”, „prevăzute de lege”, „reglementări de nivel superior”, „conform dispozițiilor legii speciale”, „alte reglementări legale incidente”.

2. Actul administrativ reprezintă instrumentul juridic central prin care autoritățile administrației publice își realizează misiunea de a pune în executare legea și de a satisface interesul public. Definirea sa corectă a constituit, de-a lungul timpului, una dintre preocupările fundamentale ale doctrinei de drept administrativ române.

Astfel, acesta a fost conturat de doctrină³⁵ ca fiind o manifestare unilaterală de voință juridică, emisă de o autoritate a administrației publice în regim de putere publică, în scopul organizării executării sau executării în concret a legii ori al prestării de servicii publice, producând efecte juridice în mod independent de consimțământul destinatarului, astfel că se impune reformularea art.182 din proiect în vederea asigurării unei definiții care să prezinte cât mai fidel caracteristicile esențiale ale actului administrativ.

3. În ceea ce privește art.183, învedereăm că operațiunea de clasificare a actelor administrative, deși pare o operațiune pur teoretică, prezintă o importanță practică deosebită, întrucât de la categoria în care se încadrează un act depinde regimul său juridic, condițiile de valabilitate și mecanismele de control aplicabile. Astfel, în doctrină au fost conturate următoarele criterii care se impun a fi avute în vedere la reformularea textului în discuție:

a) După întinderea efectelor juridice:

- acte normative - conțin norme cu caracter general și impersonal, aplicabile unui număr nedeterminat de subiecți de exemplu hotărâri de Guvern, ordine ministeriale cu caracter normativ);

- acte individuale - vizează subiecte de drept determinate, producând efecte juridice concrete (ex: autorizații de construire, diplome, numiri în funcție publică.

b) După organul emitent:

- acte ale autorităților centrale (Președinte, Guvern, ministere, autorități autonome);

- acte ale autorităților locale (consilii județene, consilii locale, primari, prefecti).

c) După natura efectelor produse:

³⁵ Ovidiu Podaru — „Drept administrativ. Vol. I. Actul administrativ. Repere noi pentru o teorie altfel”, Tomul I și II, ed. a 2-a, Ed. Hamangiu, 2022; Ovidiu Podaru — „Caducitatea actului juridic în dreptul public”, Ed. Hamangiu, 2019; Antonie Iorgovan — „Tratat de drept administrativ”, vol. II, ed. a 4-a, Ed. All Beck, 2005, ș.a.

- acte constitutive de drepturi - creează situații juridice noi în favoarea destinatarului;

- acte declarative - recunosc un drept sau o situație juridică preexistentă;

- acte cu caracter sancționator - aplică sancțiuni administrative.

d) După natura juridică a bunului vizat — atunci când obiectul actului îl reprezintă un bun, natura juridică a acestuia determină regimul aplicabil: dacă bunul face parte din domeniul public, actul este emis în regim de putere publică; dacă bunul aparține domeniului privat al statului, actul poate fi emis în regim de drept privat.

Complementar celor anterior arătate, referitor la clasificarea actelor administrative în acte unilaterale și bilaterale, conform art.183 alin.(2), art.185 și art.189, semnalăm caracterul contradictoriu al reglementării, întrucât, pe de o parte, se face referire la absența consimțământului destinatarului, aspect lipsit de relevanță, unilateralitatea ținând de esența actului administrativ, iar, de pe altă parte, trăsăturile precizate pentru actul bilateral nu sunt specifice dreptului public, ci celor emise în regim de drept comun, caracterizat de acordul de voință al părților. Subsecvent celor menționate, semnalăm și caracterul impropriu al criteriului de clasificare regăsit la alin.(2) al art. 183, cel avut în vedere fiind numărul autorităților care își manifestă voința juridică, și nu natura acestei voințe.

4. Referitor la criteriile de delimitare preconizate la art.184, învederăm faptul că actul administrativ are caracter normativ atunci când drepturile și obligațiile sunt stabilite independent de identitatea persoanelor fizice sau juridice ce devin titularile acestor drepturi și obligații, modificarea destinatarului normei/titularului de drepturi/obligații neatrăgând modificarea/revocarea actului administrativ.

Prin urmare, relevant nu este dacă numărul subiecților este determinat sau nedeterminat, ci dacă identitatea lor este relevantă sau nu pentru obiectul reglementării. Astfel, de exemplu, o hotărâre de guvern privind organizarea și funcționarea unui minister, deși stabilește drepturi și obligații în sarcina unui număr determinat de angajați (determinat conform organigramei), este totuși un act cu caracter normativ, nu individual - așa cum ar părea să rezulte din aplicarea definiției din art. 3 alin. (1) lit. b), deoarece chiar dacă numărul persoanelor a căror conduită o reglementează este limitat și cunoscut (numărul de angajați),

identitatea acestora este irelevantă, actul administrativ rămânând neschimbat indiferent de numele angajaților.

Când actul administrativ emis stabilește drepturi și obligații pentru o anumită persoană fizică sau juridică identificată prin nume și/sau denumire în sensul art. 83 și, respectiv, art. 226 din *Codul civil*, sau pentru mai multe persoane astfel identificate, actul este cu caracter individual, indiferent de numărul persoanelor individualizate în cuprinsul său.

De asemenea, era necesară stabilirea unei prezumții (sub forma unei norme noi) în sensul că orice act administrativ care nu are caracter individual se consideră act normativ (ex. Hotărâre de Guvern de declarare utilitate publică, Hotărâre de Guvern de organizare a unui referendum, Hotărâre de Consiliu Local redenumire stradă, Hotărâre de Guvern stabilire a listei cu imobile de patrimoniu/substanțe interzise la comercializare etc.), pentru situațiile în care stabilirea caracterului normativ sau individual este dificil de determinat.

5. În ceea ce privește clasificarea actelor administrative ca fiind unilaterale sau bilaterale, criteriile preconizate la art.185, precum și procedura de adoptare a actelor administrative bilaterale de la art.189 învederează că este de esența actului administrativ caracterul unilateral.

Unilateralitatea actului administrativ semnifică faptul că acesta exprimă voința juridică a unei singure părți, autoritatea administrativă emitentă, și produce efecte juridice independent de acordul, consimțământul sau adeziunea destinatarului. Cu alte cuvinte, actul se impune destinatarului prin forța proprie a puterii publice, fără ca acesta să fi participat la formarea voinței juridice care stă la baza actului.

Această trăsătură îl deosebește fundamental de contractul administrativ, în care voințele administrației și ale cocontractantului se întâlnesc și se contopesc, și de actele de drept privat, unde acordul de voință este de esența raportului juridic.

O situație care ar putea crea aparența unui caracter bilateral este cea în care emiterea actului administrativ este precedată de o cerere, o solicitare sau chiar o propunere a particularului, cum este cazul autorizațiilor, avizelor sau numirilor la cerere. S-ar putea crede că, în aceste ipoteze, actul își pierde caracterul unilateral, întrucât voința particularului a declanșat procedura administrativă.

Doctrina este, însă, unanimă în a respinge această concluzie. Cererea particularului reprezintă un simplu fapt juridic declanșator al procedurii, iar nu o manifestare de voință aptă să contribuie la formarea conținutului actului. Autoritatea administrativă rămâne singura care determină, în mod suveran, însă în limitele legii, dacă actul se emite, când se emite și cu ce conținut. Particularul nu negociază și nu co-determină conținutul actului, el doar solicită, iar administrația decide unilateral.

Așadar, se impunea eliminarea acestei clasificări din proiect, în caz contrar fiind încălcate prevederile art.1 alin.(3) și (5) din *Constituției*.

6. Alin. (4) al art. 191 este formulat echivoc³⁶, întrucât amestecă, în definirea competenței temporale a autorității emitente, elemente care privesc autoritatea publică, în ansamblul său, cu elemente care privesc persoana titularului funcției (deținerea legală a funcției, suspendarea, încetarea sau revocarea mandatului). Competența temporală fiind un atribut al autorității, iar nu al persoanei fizice care exercită funcția, apreciem că se impunea formularea textului, în sensul delimitării condițiilor referitoare la competența în timp a autorității de cele privind legalitatea învestirii titularului funcției.

7. Nu își au locul în Codul de procedură administrativă normele privind procedura elaborării actului administrativ normativ, precum art.187, art.200, art.207, art.231 alin.(4), acestea găsindu-se într-un act normativ dedicat – *Legea nr.24/2000*, care reglementează complet, coerent și specific problema inițierii, elaborării și adoptării tuturor actelor normative. Totodată, Regulamentul privind procedurile, la nivelul Guvernului, pentru elaborarea, avizarea și prezentarea proiectelor de documente de politici publice, a proiectelor de acte normative, precum și a altor documente, în vederea adoptării/aprobării cuprinde toate aspectele premergătoare și pentru emiterea/adoptarea actului normativ, inclusiv a celui administrativ normativ.

8. Referitor la măsurile regăsite în cuprinsul Capitolului IV - Nulitatea și revocarea actului administrativ, precum art.194, art.199,

³⁶ lit. a) și c) ale alin. (4) confundă două planuri - competența autorității (instituție) și calitatea persoanei care semnează actul (funcționar/demnitar). Mandatul unui primar poate înceta fără ca primăria să-și piardă competența temporală; viciul ar fi, în acel caz, al învestirii persoanei, nu al competenței autorității.

învedereăm faptul că nulitatea reprezintă sancțiunea juridică care desființează un act juridic încheiat cu nerespectarea condițiilor de validitate prevăzute de lege. Deși ambele ramuri ale dreptului recunosc această sancțiune, regimul juridic aplicabil diferă semnificativ în funcție de natura relației reglementate.

Astfel, în dreptul privat (civil, comercial), nulitatea este guvernată în principal de *Codul Civil* și se clasifică în: nulitate absolută — intervine pentru încălcarea unor norme ce ocrotesc interese generale (lipsa capacității de folosință, cauza ilicită, forma *ad validitatem*). Poate fi invocată de orice persoană interesată, oricând, fiind, în principiu, imprescriptibilă și nulitate relativă — intervine pentru nerespectarea unor norme ce ocrotesc interese particulare (vicii de consimțământ, lipsa capacității de exercițiu). Poate fi invocată doar de persoana protejată, în termenul de prescripție extinctivă.

Ca efecte, actul este desființat cu efect *ex tunc* (de la momentul încheierii), restabilindu-se situația anterioară prin aplicarea principiilor: *quod nullum est, nullum producit effectum* și *restituirea prestațiilor* (*restitutio in integrum*)

Particularitățile nulității în dreptul civil sunt determinate de posibilitatea confirmării actului nul relativ prin voința părților și posibilitatea conversiunii actului nul într-un alt act valabil.

În dreptul public, și în special în dreptul administrativ, regimul nulității nu poate fi construit prin simplu import din dreptul civil. Specificul raportului administrativ, dominat de *principiul legalității*, de interesul public și de prezumția de legalitate a actului administrativ, impune o abordare autonomă.

Actul administrativ este prezumat legal, producând efecte până la desființarea sa de către instanță sau autoritatea emitentă. Tocmai de aceea, distincția clasică nulitate absolută/relativă din dreptul civil este artificială în dreptul public: normele încălcate prin actele administrative sunt, de regulă, norme de ordine publică, ceea ce face ca majoritatea nulităților să aibă un caracter absolut.

Așadar, în dreptul administrativ există un singur tip de nulitate care întrunește practic trei trăsături specifice nulității absolute, așa cum este ea configurată în dreptul civil: (i) este instituită în primul rând pentru a apăra un interes public; (ii) în consecință, poate fi invocată de orice persoană care justifică un interes, se aseamănă cu nulitatea absolută din dreptul civil; (iii) de asemenea, o astfel de nulitate nu poate fi

confirmată, dacă ne raportăm din nou la noțiunea de confirmare din dreptul civil³⁷. Sau, mai exact, confirmarea făcută de o persoană lezată prin act nu salvează actul de la nulitate, pentru că o alta ar putea-o invoca.

Asemănările, însă, se opresc aici. Astfel, în dreptul administrativ, nulitatea poate fi invocată numai în termenul de 6 luni (care poate fi prelungit până la maximum un an), potrivit art.11 *Legea nr.554/2004*³⁸. Explicația rezidă în aceea că, dacă respectul legalității reprezintă un interes public, aceeași semnificație o are și asigurarea stabilității circuitului juridic. Prin urmare, trebuie asigurat un echilibru între acestea, echilibru care nu poate fi găsit decât prin instituirea unui termen rezonabil în interiorul căruia cel care poate invoca nulitatea unui act administrativ să o facă. Tot din rațiuni de securitate a circuitului juridic, credem că nulitatea nu poate fi declarată oricând de către administrație. Dimpotrivă, aplicându-se regulile de la revocare, acest lucru este posibil numai în situația actelor administrative emise prin fraudă, respectiv a celor care impun o sarcină, în situația în care legea nu conține o dispoziție contrară.

În concluzie, clasificarea nulității ca fiind absolută și relativă [art.215 alin.(2)], cazurile [art.216-217], precum și efectele nulității [art.218] din prezenta propunere, prin preluarea trăsăturilor specifice ramurii dreptului privat³⁹, redactate vag, imprecis, cu formulări enunțiative sau descriptive din care nu rezultă clar conduita prescrisă (permisă, impusă sau interzisă), improprie pentru o lege de procedură care trebuie să exceleze în precizie și claritate, nu face decât să creeze un regim juridic confuz. Or, un act normativ trebuie să instituie reguli necesare, suficiente și posibile care să conducă la o cât mai mare stabilitate și eficiență legislative, soluțiile pe care le cuprinde trebuie să fie temeinic fundamentate, luându-se în considerare interesul social și

³⁷ O comparație corectă nu poate fi făcută decât astfel: confirmarea înseamnă înlăturarea unui viciu de fond, prin voința celui vătămat, care renunță la dreptul de a mai invoca nulitatea pentru acest motiv.

³⁸ Acesta este termenul general, pe lângă care există o sumă de termene speciale. Astfel, dispoziția (decizia) de restituire în natură a unui imobil, emisă în temeiul Legii nr. 10/2001, poate fi atacată la secția civilă a tribunalului în termen de 30 de zile de la comunicare. Și nu este singurul exemplu care ar putea fi dat. Pe de altă parte, există unele nulități imprescriptibile. Acesta este cazul titlurilor de proprietate emise în temeiul legilor fondului funciar (art. III din *Legea nr. 18/1991*).

³⁹ Diferența esențială dintre cele două regimuri rezidă în valorile protejate și în logica internă a fiecărei ramuri. Dreptul privat pune accent pe autonomia de voință și interesul individual, permițând confirmarea, conversiunea și retroactivitatea desființării. Dreptul public, în schimb, subordonează regimul nulității principiului legalității și interesului general, impunând o construcție autonomă a sancțiunilor — în care inexistența și nulitatea (predominant absolută) înlocuiesc dihotomia clasică civilistă, iar efectele neretroactive protejează stabilitatea raporturilor administrative și continuitatea serviciului public.

politica legislativă a statului român, aşadar să răspundă unor necesităţi ale societăţii şi statului, iar nu să încerce cu orice chip să inoveze.

9. Lit.d) a art. 206 alin.(2) nu se corelează cu trăsăturile specifice actului administrativ individual, prevăzute la art. 183 alin.(1) lit.b), potrivit cărora actele administrative individuale produc efecte asupra unui număr limitat sau determinat de persoane.

10. a) Referitor la art. 212, în primul rând, textul de la alin.(1) tratează îndeplinirea formalităţilor prelabile — avizarea, autorizarea, obţinerea aprobărilor legale, ca pe nişte condiţii de eficacitate, sugerând că actul administrativ se naşte valabil, dar nu produce efecte până la îndeplinirea lor. Or, această construcţie este incompatibilă cu teoria generală a actului administrativ.

Formalităţile prelabile, în special avizul conform, autorizarea sau aprobarea obligatorie, nu sunt simple condiţii ale eficacităţii unui act deja format, ele sunt condiţii de valabilitate ale actului însuşi. Un act administrativ emis fără obţinerea avizului conform obligatoriu sau fără autorizarea prelabilă impusă de lege nu este un act valabil care „*nu produce efecte*”, ci un act afectat de un viciu de legalitate, susceptibil de anulare pe calea contenciosului administrativ. Cu alte cuvinte, neîndeplinirea formalităţilor prelabile obligatorii afectează naşterea legală a actului, nu doar opozabilitatea sa ulterioară.

Confuzia dintre planul valabilităţii şi cel al eficacităţii nu este lipsită de consecinţe: ea poate induce ideea că administraţia ar putea emite acte omiţând procedurile prelabile obligatorii, urmând să le regularizeze ulterior - o soluţie inadmisibilă în dreptul administrativ român, unde *principiul legalităţii* impune respectarea tuturor condiţiilor de fond şi de formă anterior şi concomitent emiterii actului, nu posterior acesteia.

Prin urmare, textul alineatului (1) necesită o reformulare care să distingă clar între formalităţile prelabile obligatorii a căror neîndeplinire atrage nulitatea actului şi formalităţile ulterioare emiterii, precum comunicarea sau publicarea, care condiţionează într-adevăr eficacitatea şi opozabilitatea unui act deja valabil format.

b) Excepţiile de la alin.(2) sunt susceptibile de a fi neconstituţionale, întrucât extind sfera derogărilor de la *principiul neretroactivităţii* dincolo de limitele strict şi limitativ prevăzute de art.15

alin.(2) din *Constituție*. Norma constituțională nu permite legiuitorului ordinar să creeze excepții suplimentare de la *principiul neretroactivității*, dincolo de cea expresă privind legea penală sau contravențională mai favorabilă. Faptul că actul este favorabil destinatarului nu constituie, prin sine, un temei constituțional pentru retroactivitate.

Mai mult în ipoteza de la lit.b) - executarea unei hotărâri judecătorești definitive care impune restabilirea unei situații anterioare, nu suntem în prezența unei veritabile retroactivități a actului administrativ, ci a executării unei obligații jurisdicționale, actul administrativ fiind doar instrumentul de executare a hotărârii.

Observația se menține și pentru art.231 alin.(5) din proiectul de lege.

11. Teza inițială a art.213 alin.(1) necesita corelare cu art. 211 care determină opozabilitatea actelor administrative prin raportare la momentul în care este realizată divulgarea acestora prin comunicare sau publicare.

12. De asemenea, cazurile prevăzute la lit.c) a art.217 nu pot fi încadrate în categoria celor ce atrag nulitatea relativă. Prin urmare, era necesară analizarea intenției de reglementare inclusiv prin raportare la dispozițiile art. 218 alin.(2) care instituie un termen de decădere pentru invocarea unor erori materiale, de calcul sau transcriere.

13. Clarificarea intenției de reglementare se impune și în raport de evaluarea, conform art.219, proporționalității măsurii sancționatoare având în vedere că, potrivit art.218 alin.(1) nulitatea absolută determină lipsirea de efecte a actului administrativ.

14. Dispozițiile art. 221 lit.a) și c) aduc atingere prevederilor art.1 alin.(4) și art.124 alin.(2) din *Constituție*, prin instituirea obligației de emitere a unui act constatatator prin care se recunoaște încetarea efectelor actului nul.

15. Revocarea constă în manifestarea de voință a administrației de a-și retrage din ordinea juridică propriul act, înainte ca acesta să fi epuizat efectele sau să fi intrat irevocabil în circuitul civil. În loc să

proclame un *principiu general al revocabilității*, doctrina modernă preferă o analiză pragmatică, de la caz la caz, a regulilor aplicabile, puterea de revocare fiind înțeleasă ca o manifestare particulară a prerogativei generale a administrației de a-și organiza propria activitate. Astfel, însăși existența unui *principiu general al revocabilității* este pusă sub semnul întrebării în literatura contemporană.

Potrivit art. 1 alin. (6) din *Legea nr. 554/2004*, autoritatea publică emitentă a unui act administrativ nelegal poate solicita instanței anularea acestuia, atunci când actul nu mai poate fi revocat întrucât a intrat în circuitul civil și a produs efecte juridice - o situație în care revocarea este înlocuită cu anularea judiciară.

Ipoteza de la art.226 alin.(2) lit.b) ridică o problemă de fond: dacă actul este afectat de un viciu de legalitate, remediul său firesc este anularea, nu revocarea. Revocarea este, prin natura sa, un act de voință al administrației care poate interveni și pentru motive de oportunitate, nu doar de legalitate. Comasarea celor două instituții, revocare și anulare administrativă într-un singur text creează o hibridizare conceptuală problematică.

În al doilea rând, din punct de vedere substanțial, ipoteza de la lit.c) nu este propriu-zis o revocare în sensul clasic al termenului. Când temeiurile de fapt sau de drept care au justificat emiterea actului se modifică semnificativ, ne aflăm mai degrabă în prezența caducității actului administrativ, care este o instituție distinctă de revocare, ce desemnează tocmai stingerea efectelor actului ca urmare a dispariției sau modificării substanțiale a condițiilor care au stat la baza emiterii sale. Includerea acestei ipoteze sub umbrela revocării amestecă două instituții juridice distincte, cu regimuri juridice și consecințe diferite.

16. În ceea ce privește ipoteza normativă preconizată la art.226 alin.(3) și alin.(7), amintim că, dincolo de lipsa de claritate și precizie a textului propus, Curtea Constituțională, în *Decizia nr. 574/2006*⁴⁰, constată că art. 1 alin. (5) din *Constituție* consacră ca un *principiu*

⁴⁰ Publicată în *Monitorul Oficial al României, Partea I*, nr. 855 din 18 octombrie 2006, al cărei obiect îl constituie dispozițiile art. 1 alin. (6) din *Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004*, publicată în *Monitorul Oficial al României, Partea I*, nr. 1.154 din 7 decembrie 2004, dispoziții potrivit cărora "Autoritatea publică emitentă a unui act administrativ nelegal poate să solicite instanței constatarea nulității acestuia, în situația în care actul nu mai poate fi revocat, întrucât a intrat în circuitul civil și a produs efecte juridice. În cazul admiterii acțiunii, instanța se va pronunța, la cerere, și asupra legalității actelor civile încheiate în baza actului administrativ nelegal, precum și asupra efectelor civile produse"

general obligativitatea respectării Constituției, a supremației sale și a legilor. Aceasta este o obligație generală, ce revine tuturor, inclusiv autorităților publice. *Principiul legalității* impune ca actele administrative ale autorităților publice să fie emise cu respectarea strictă a dispozițiilor legale în vigoare, iar actele care au fost emise cu nerespectarea anumitor prevederi legale să fie revocate ori anulate. Actele administrative care au intrat în circuitul civil și au produs efecte juridice nu mai pot fi revocate de autoritățile emitente, constatarea nulității sau anularea acestora putând fi dispusă numai de instanța judecătorească competentă.

17. Procedura de la art.228 - Autocontrolul administrativ și remedierea actelor afectate de vicii minore, prezintă o contradicție fundamentală cu procedura de emitere a actelor administrative. Procedura de emitere a actului administrativ, cu toate formalitățile sale prealabile: avize conforme, studii de impact, consultări publice, aprobări, există tocmai pentru a garanta că actul este complet, legal și coerent la momentul emiterii. Această procedură nu este un scop în sine, ci expresia *principiului legalității* aplicat în faza de formare a voinței administrative.

Or, textul analizat introduce o logică profund contradictorie: dacă autoritatea emitentă poate ulterior să rectifice, să completeze sau să reformuleze parțial actul emis, înseamnă că procedura prealabilă de emitere poate fi parcursă incomplet sau superficial, urmând ca neconformitățile să fie „corectate” post-factum. Aceasta goleşte de conținut întreaga rațiune a procedurii prealabile.

Textul operează o distincție între viciile de formă și erorile materiale, care pot fi remediate prin autocontrol, și viciile de fond, care nu pot fi acoperite pe această cale. În practică, însă, această distincție este extrem de dificil de trasat și generează un risc major de abuz. În acest sens, oferim ca exemplu lit. c) conform căruia „*reformularea parțială a dispozițiilor, cu menținerea efectelor esențiale și a scopului inițial*”. Astfel, sintagma „*reformulare parțială*” poate acoperi în practică modificări care depășesc cu mult sfera erorilor materiale sau a viciilor de formă, ajungând să altereze substanța juridică a actului sub aparența unei simple corecturi. Criteriul „*menținerii efectelor esențiale*” este vag și lasă o marjă de apreciere discreționară excesivă autorității emitente.

Așadar, textul permite administrației să-și modifice actele emise, ceea ce generează instabilitate juridică cu consecințe grave pentru destinatari și terți.

Principiul securității juridice - recunoscut atât în jurisprudența Curții Constituționale, cât și în cea a Curții de Justiție a Uniunii Europene - impune ca actele administrative să fie stabile, previzibile și clare. Destinatarul unui act administrativ trebuie să poată să se bazeze pe conținutul acestuia și să își organizeze conduita în consecință, fără teama că actul va fi ulterior modificat unilateral de emitent sub pretextul autocontrolului.

Ideea de autocontrol administrativ nu este în sine problematică - ea există și în alte sisteme de drept, sub forma retractării, rectificării erorilor materiale sau revocării pentru ilegalitate. Problema textului analizat nu este că instituie autocontrolul, ci că îi conferă o sferă de aplicare excesiv de largă și de imprecis delimitată, transformând un instrument de corecție a erorilor evidente într-un mecanism de modificare discreționară a actelor emise.

Un text corect în această materie ar trebui să limiteze strict autocontrolul la erorile materiale vădite - greșeli de calcul, erori de scriere, neconcordanțe între dispozitiv și motivare — fără nicio incidență asupra substanței juridice a actului, și să prevadă expres că rectificarea produce efecte numai pentru viitor, cu notificarea obligatorie a tuturor destinatarilor și terților afectați.

18. Referitor la măsurile preconizate la art.231, învederăm că anularea actului administrativ este o sancțiune de drept public care intervine exclusiv ca urmare a ilegalității actului la momentul emiterii sale, adică a nerespectării condițiilor de valabilitate impuse de lege în procedura de elaborare și adoptare a actului. Ea sancționează un viciu care ține de nașterea actului, nu de executarea sa ulterioară. Anularea nu are nicio legătură cu comportamentul destinatarului după emiterea actului și nu poate fi utilizată ca instrument de sancționare a neexecutării obligațiilor pe care actul le impune.

Includerea anulării alături de suspendare, revocare și retragere, ca măsuri ce pot interveni ca urmare a nerespectării obligațiilor asumate sau impuse printr-un act administrativ, este prin urmare, eronată din punct de vedere conceptual.

19. Alin.(1) al art.232 instituie trei temeiuri alternative ale suspendării: nelegalitatea, inoportunitatea și contrarietatea cu interesul public. Această enumerare este problematică din mai multe perspective.

Prima problemă privește nelegalitatea ca temei al suspendării. Dacă actul este nelegal, remediul său firesc este anularea, nu suspendarea. Suspendarea este, prin natura sa, o măsură temporară și provizorie, incompatibilă cu constatarea unei nelegalități.

A doua problemă privește inoportunitatea ca temei distinct. Controlul oportunității aparține exclusiv administrației și nu poate fi exercitat de instanța judecătorească. Includerea inoportunității alături de nelegalitate, fără a distinge între suspendarea administrativă și cea judiciară, creează o confuzie gravă: instanța de contencios administrativ nu are competența de a aprecia oportunitatea unui act administrativ și nu poate dispune suspendarea pe acest temei.

A treia problemă privește sintagma „*contrar interesului public*” care este un concept extrem de vag, nedefinit și susceptibil de interpretări arbitrare.

Totodată, textul alin.(2) instituie o suspendare de drept a actului administrativ prin simplul fapt al formulării unei acțiuni în contencios administrativ cu cerere de suspendare, aspect ce contravine *Legii nr.554/2004 privind contenciosul administrativ, cu modificările și completările ulterioare*, care reglementează suspendarea judiciară ca o măsură provizorie ce se acordă de instanță doar dacă sunt îndeplinite cumulativ două condiții: existența unui caz bine justificat și prevenirea unei pagube iminente. Suspendarea nu operează de drept prin simpla formulare a cererii - ea trebuie acordată de instanță, după o analiză a condițiilor legale.

Instituirea unei suspendări de drept ar produce probleme reale în practică, deoarece acest aspect ar presupune că orice persoană interesată ar putea bloca executarea oricărui act administrativ prin simpla introducere a unei acțiuni în contencios, fără ca instanța să fi analizat temeinicia cererii. Aceasta ar paraliza activitatea administrației publice și ar transforma acțiunea în contencios administrativ într-un instrument de blocaj sistematic al executării actelor administrative.

Partea a VII-a - Proceduri administrative sectoriale

1. În ceea ce privește art. 234 alin. (1), precizăm că norma este lipsită de claritate, previzibilitate și precizie prin utilizarea sintagmei „*cu prioritate*”. De asemenea, din conținutul normei nu rezultă domeniile de activitate în care aceste proceduri ar trebui să fie aplicate.

În același sens, precizăm că art. 234 alin. (2) este lipsit de claritate și precizie. De asemenea, formularea „*inclusiv cele referitoare la (...)*” este redundantă, având în vedere teza I a normei.

2. Cu privire la art. 235, precizăm că reglementarea propusă nu are caracter normativ, contrar art. 47 alin. (1) din *Legea nr. 24/2000*.

3. În ceea ce privește art. 236 alin. (1), menționăm că utilizarea formulării „*cu adaptările impuse de natura și complexitatea fiecărui domeniu*”, lipsește norma de claritate, precizie și predictibilitate, fiind necesară eliminarea acesteia.

De asemenea, în ceea ce privește reglementarea prevăzută la art. 236 alin. (2) lit. e), precizăm că este neclar care sunt persoanele vizate la care face referire norma.

Cu privire la art. 236 alin. (3) lit. e), menționăm că utilizarea sintagmei „*garantate în mod necondiționat*” este improprie stilului actelor normative.

4. În ceea ce privește art. 237 alin. (1), precizăm că norma prezintă un caracter mult prea general, neputând fi stabilit domeniul de aplicare al normei și nici destinatarii acesteia.

De asemenea, tot în același sens, precizăm că, norma prevăzută la art. 237 alin. (3) pare să confirme neclaritatea alin. (1) al aceluiași articol, având în vedere că pare că intenția de reglementare este în sensul îndreptării unor eventuale neconcordanțe/contradictorialități ale procedurilor emise de instituțiile și autoritățile publice. Astfel, precizăm că textul propus prezintă importante disfuncționalități în raport de cerințele de claritate și previzibilitate ale normei, astfel cum au fost stabilite de Curtea Constituțională în jurisprudența sa, prin raportare la art. 1 alin. (5) din *Constituția României*. În plus, din conținutul normei nu rezultă în ce condiții autoritățile publice centrale și locale ar „*putea*” elabora norme procedurale specifice, care ar fi autoritatea responsabilă cu monitorizarea și coordonarea unificării procedurilor administrative și nici cum s-ar realiza această „*armonizare*”.

În ceea ce privește art. 237 alin. (4), precizăm că norma încalcă *principiul ierarhiei actelor normative*.

În plus, cu privire la alin. (5) al art. 237, precizăm că norma era necesar a fi eliminată, având în vedere că instituția nulității, astfel cum este reglementată de art. 1247 din *Codul Civil*, nu este aplicabilă normelor juridice, instanțele judecătorești neavând competența de realiza un astfel de control și de a dispune astfel de soluții, conform art. 126 din *Constituție*.

5. În vederea evitării unor reglementări contrare sau a paralelismului legislativ, apreciem că se impunea revizuirea proiectului de lege ținând cont că a fost aprobată *Legea nr. 169/2026 privind Codul amenajării teritoriului, urbanismului și construcțiilor*.

6. În ceea ce privește definiția prevăzută la art. 238 alin. (1) din proiectul de Cod, pentru certificatul de urbanism, precizăm că era necesară revizuirea acesteia, având în vedere că certificatul de urbanism nu poate fi calificat drept administrativ, având în vedere și *Decizia*⁴¹ nr. 25/2017 pronunțată de Înalta Curte de Casație și Justiție.

⁴¹ 45. În practica judiciară, pornindu-se de la definirea de către legiuitor a certificatului de urbanism ca act de informare și de la prevederea cuprinsă, în prezent, în art. 6 alin. (5) din *Legea nr. 50/1991, potrivit căruia „Certificatul de urbanism nu conferă dreptul de a executa lucrări de construcții”, s-a apreciat că natura juridică a certificatului de urbanism este aceea de act preparator, rolul său fiind acela de a pregăti legala emitere a autorizației de construire. Neînd un act susceptibil să producă efecte juridice prin el însuși, așa cum impun dispozițiile art. 2 alin. (1) lit. c) din *Legea nr. 554/2004*, citate mai sus, care definesc actul administrativ ca fiind un act „care dă naștere, modifică sau stinge raporturi juridice”, s-a apreciat că verificarea legalității certificatului de urbanism se poate face doar în cadrul unei acțiuni formulate împotriva autorizației de construire, aceasta reprezentând actul administrativ propriu-zis, producător de efecte juridice.”*

46. Acest raționament nu se mai verifică în situația în care certificatul de urbanism conține o interdicție de construire sau alte limitări care fac imposibilă obținerea autorizației de construire.

47. Trebuie făcută observația că certificatul de urbanism este întotdeauna producător de anumite efecte juridice, în sensul că obținerea lui conferă beneficiarului dreptul de a pretinde autorității competente o anumită conduită în legătură cu procedura de emitere a autorizației de construire. În măsura în care certificatul de urbanism este urmat de emiterea unei autorizații de construire, aceste efecte juridice nu pot fi privite în mod independent, fiind limitate la procedura de emitere a actului administrativ și fiind resorbite, în totalitate, în efectele pe care le produce actul final al autorității. Din această perspectivă, inadmisibilitatea acțiunii formulate exclusiv împotriva unui certificat de urbanism, atunci când acesta este susceptibil de a fi urmat de emiterea unei autorizații de construire, este pe deplin justificată.

48. Când însă prin conținutul său concret, prin interdicția de construire sau prin limitările pe care le conține, certificatul de urbanism nu mai este susceptibil de a fi urmat de emiterea unei autorizații de construire, efectele juridice pe care le produce capătă o semnificație de sine stătătoare, conferind certificatului de urbanism caracteristicile unui veritabil act administrativ, în sensul definiției legale citate mai sus. Nu mai este vorba de o simplă etapă în procesul decizional, cum se întâmplă în cazul actelor preparatorii, ci de un act care pune capăt acestui proces, eventuala vătămă a drepturilor sau intereselor legitime ale petentului avându-și izvorul tocmai în respectivul certificat de urbanism.

49. În consecință, dată fiind natura juridică de act administrativ pe care o dobândește certificatul de urbanism care, datorită interdicțiilor sau limitărilor pe care le conține, nu mai este susceptibil să fie urmat de emiterea unei autorizații de construire, acțiunea în anulare formulată în mod exclusiv împotriva acestui act este admisibilă.

De asemenea, precizăm că textele prevăzute la art.238 alin. (1) și la art. 239 alin. (4) sunt necorelate cu cele prevăzute la art.235 din *Legea nr.169/2026*⁴².

În ceea ce privește alin. (3) al art. 238, precizăm că norma este lipsită de claritate, fiind necesară eliminarea acesteia. Astfel, având în vedere regimul juridic, conținutul și efectele pe care le produce certificatul de urbanism, precizarea că acesta „*nu este supus executării silite*” este neclară. În plus, utilizarea formulării „*nu produce efecte patrimoniale directe asupra dreptului de proprietate*” lipsește textul de claritate.

7. Referitor la textul prevăzut la art. 239 alin. (2) lit. a), conform căruia autoritatea emitentă a certificatului de urbanism verifică existența dreptului real asupra imobilului, potrivit actelor depuse, precizăm că este în contradicție cu art. 253 alin. (2) din *Legea nr. 169/2026*, potrivit căruia: „(2) *Certificatul de urbanism se emite la cererea oricărui solicitant, care poate fi interesat în cunoașterea datelor și a reglementărilor, permisiunilor și restricțiilor cărora îi este supus respectivul bun imobil, și nu conferă dreptul de executare a lucrărilor de construire sau desființare.*”.

Prin urmare, conform reglementării în vigoare, eliberarea certificatului de urbanism nu este condiționată de existența unui drept de real asupra imobilului.

De asemenea, precizăm că era necesară eliminarea parantezelor și a prescurtărilor⁴³ folosite din conținutul proiectului, în acord cu dispozițiile art. 38 alin. (3)⁴⁴ din *Legea nr. 24/2000*.

8. În ceea ce privește art. 240 alin. (1), precizăm că folosirea sintagmei „*se motivează în mod expres*” este improprie stilului actelor normative, iar trimiterea prevăzută în teza finală a normei este greșită.

Referitor la alin. (3) al art. 240, precizăm că era necesar ca norma să fie eliminată, prin raportare la *principiul neretroactivității legii*, consacrat de art. 15 alin. (2) din *Constituție*.

⁴² *Legea nr.169/2026 privind Codul amenajării teritoriului, urbanismului și construcțiilor, publicat în Monitorul Oficial nr. 661 din 10 august 2026.*

⁴³ *Observația se menține și cu privire la art. 260 lit. c)*

⁴⁴ „*Utilizarea unor explicații prin norme interpretative este permisă numai în măsura în care ele sunt strict necesare pentru înțelegerea textului. Nu este permisă prezentarea unor explicații prin folosirea parantezelor.*”

9. În ceea ce privește art. 243, precizăm că era necesară revizuirea intenției de reglementare, în vederea evitării paralelismului legislativ, având în vedere art. 2 alin. (1)⁴⁵ din *Legea nr. 50/1991*⁴⁶.

De asemenea, era necesară eliminarea numerotării alineatului⁴⁷, având în vedere că articolul nu conține mai multe alineate.

10. În ceea ce privește art. 244, precizăm că este neclar la care tip⁴⁸ de autorizație se referă norma.

11. Precizăm că norma prevăzută la art. 246 alin. (1) lit. h) referitoare la obligativitatea ștampilei pe autorizația de construire este contrară art. V alin. (2)⁴⁹ din *Ordonanța Guvernului nr. 17/2015 privind reglementarea unor masuri fiscal-bugetare și modificarea și completarea unor acte normative, cu modificările și completările ulterioare*.

12. În ceea ce privește art. 247 alin. (2), precizăm că norma este lipsită de claritate și precizie, fiind necesar să se definească termenul „*abandonate*”, în vederea aplicării unitare a legii.

De asemenea, precizăm că normele privind valabilitatea și posibilitatea prelungirii autorizației creează paralelism legislativ cu prevederile art. 7 alin. (6) și următoarele din *Legea nr. 50/1991*.

13. În ceea ce privește art. 248 alin. (1), prin care se instituie posibilitatea revocării autorizației de către autoritatea emitentă pentru motive de oportunitate justificate, precizăm că măsura încalcă *principiul securității raporturilor juridice și al revocabilității actelor administrative*, conform căruia acestea pot fi revocate până la momentul intrării în circuitul civil.

Referitor la măsura privind dreptul la reparație al persoanei de bună-credință, în cazul culpei exclusiv administrative, prevăzută la art.

⁴⁵ „Autorizația de construire constituie actul final de autoritate al administrației publice locale pe baza căruia este permisă executarea lucrărilor de construcții corespunzător măsurilor prevăzute de lege referitoare la amplasarea, conceperea, realizarea, exploatarea și postutilizarea construcțiilor.”

⁴⁶ privind autorizarea executării lucrărilor de construcții, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 933 din 13 octombrie 2004

⁴⁷ Observația vizează și art. 257, 260 din proiect

⁴⁸ Observația se menține și cu privire la art. 246 și următoarele din proiect

⁴⁹ (2^a) Persoanele juridice de drept public nu au obligația de a aplica ștampila pe documente sau orice alte înscrisuri emise în relația dintre acestea și persoanele fizice, persoanele juridice de drept privat, entitățile fără personalitate juridică.

248 alin. (3) lit. c), apreciem că restrângerea dreptului la despăgubiri în această modalitate este de natură să aducă atingere dreptului de proprietate, consacrat de art. 44 din *Constituția*.

14. În ceea ce privește refuzul emiterii autorizației consacrat de art. 249 alin. (1), în cazul în care există „*neconformități legale sau tehnice esențiale*”, precizăm că textul este lipsit de claritate și precizie, având în vedere formularea generală, ce poate conduce la aplicarea normei în mod neunitar.

15. Măsura prevăzută la art. 250 alin. (1) lit. a), privind posibilitatea contestării certificatului de urbanism este contrară *Deciziei nr. 25/2017* pronunțată de Înalta Curte de Casație și Justiție, pentru considerentele din cuprinsul acesteia expuse anterior.

16. În ceea ce privește art. 251 alin. (1) și art. 253, precizăm că normele par că instituie două posibilități de contestare alternative, precum și termene de contestare diferite, contrar art. 7 alin. (1) și (1¹) și art. 11 din *Legea nr. 554/2004*. Astfel, precizăm că norma generează paralelism legislativ.

17. Art. 255 alin. (1) prin care sunt reglementate efectele hotărârilor judecătorești are caracter declarativ, fără valoare normativă⁵⁰. Mai mult, punem în vedere dispozițiile art. 23 din *Legea nr. 554/2004*: „*Hotărârile judecătorești definitive și irevocabile prin care s-a anulat în tot sau în parte un act administrativ cu caracter normativ sunt general obligatorii și au putere numai pentru viitor. Acestea se publică obligatoriu după motivare, la solicitarea instanțelor, în Monitorul Oficial al României, Partea I, sau, după caz, în monitoarele oficiale ale județelor ori al municipiului București, fiind scutite de plata taxelor de publicare.*”.

Norma prevăzută la art. 255 alin. (2) este, pe de o parte, neclară, și, pe de altă parte, pare a fi în contradicție cu jurisprudența⁵¹ Curții Constituționale a României, conform căreia: „77. În consecință,

⁵⁰ Observația se menține și cu privire la art. 256 din proiect

⁵¹ Decizie nr. 208/2025 din 9 aprilie 2025 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 23 din *Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004*, în interpretarea dată prin *Decizia nr. 10 din 11 mai 2015*, pronunțată de Înalta Curte de Casație și Justiție - Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept publicată în *Monitorul Oficial nr. 649 din 10 iulie 2025*

respectând litera și spiritul actelor normative care reglementează actele administrative și controlul de legalitate a acestora, premisa anulării actului individual ca urmare a anulării actului normativ în temeiul căruia a fost emis impune o analiză nuanțată, în funcție de o serie de elemente, precum: specificitatea actului administrativ; efectele produse de acesta; circumstanțele specifice cauzei, existența unui raport de subsecvență, a unei legături juridice indisolubile între actul administrativ normativ anulat și actul administrativ individual contestat în fața instanței de contencios administrativ, analizată prin prisma efectelor actului normativ care să se producă direct asupra unui drept sau interes legitim al persoanei, vătămându-l, existența unui mecanism juridic eficient și adecvat pentru repararea prejudiciului creat persoanei de bună-credință, prin anularea actului individual în cazul anulării actului normativ în temeiul căruia a fost emis, astfel încât justul echilibru și caracterul echitabil al procedurii administrative să nu fie afectate.

78. În acord cu jurisprudența sa (a se vedea, spre exemplu, Decizia nr. 467 din 2 august 2023, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 727 din 7 august 2023, paragraful 146), Curtea reține că securitatea juridică reprezintă una dintre valorile fundamentale ale statului, fiind cuprinsă în mod implicit la art. 1 din Constituție, și reprezintă o garanție a statului de drept, iar rațiunea sa constă tocmai în a proteja individul de arbitrar, mai ales în relațiile dintre individ și stat. De altfel, deși nu este în mod expres consacrat de Legea fundamentală, acest principiu se deduce atât din prevederile art. 1 alin. (3) și (5) din Constituție, cât și din preambulul Convenției pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, astfel cum a fost interpretat de Curtea Europeană a Drepturilor Omului în jurisprudența sa. În legătură cu acest principiu, Curtea europeană a reținut că "unul dintre elementele fundamentale ale supremației dreptului este principiul securității raporturilor juridice" (Hotărârea din 6 iunie 2005, pronunțată în Cauza Androne împotriva României, paragraful 44, Hotărârea din 7 octombrie 2009, pronunțată în Cauza Stanca Popescu împotriva României, paragraful 99). Curtea europeană a mai statuat că, odată ce a fost adoptată o soluție de către stat, aceasta trebuie implementată cu o claritate și o coerență rezonabile pentru a evita pe cât posibil insecuritatea juridică și incertitudinea pentru subiecții de drept (Hotărârea din 1 decembrie 2005, pronunțată în

Cauza Păduraru împotriva României, paragraful 92, Hotărârea din 6 decembrie 2007, pronunțată în Cauza Beian împotriva României, paragraful 33).

79. Totodată, în Hotărârea din 29 noiembrie 2016, pronunțată în Cauza Parohia Greco-Catolică Lupeni și alții împotriva României, paragraful 116, instanța de contencios european al drepturilor omului a statuat că principiul securității juridice este implicit în toate articolele din Convenție și constituie unul dintre elementele fundamentale ale statului de drept, iar scopul acestui principiu este în special acela de a garanta stabilitatea situațiilor juridice și de a promova încrederea publicului în justiție.

80. În acest context, Curtea a statuat că principiul securității raporturilor juridice exprimă, în esență, faptul că cetățenii trebuie protejați contra unui pericol care vine chiar din partea dreptului, contra unei insecurități pe care a creat-o dreptul sau pe care acesta riscă să o creeze, impunând ca legea să fie accesibilă și previzibilă (a se vedea, spre exemplu, Decizia nr. 240 din 3 iunie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 504 din 12 iunie 2020, paragraful 105). Securitatea juridică a persoanei se definește ca un complex de garanții de natură sau cu valențe constituționale inerente statului de drept, în considerarea cărora legiuitorul are obligația constituțională de a asigura atât o stabilitate firească dreptului, cât și valorificarea în condiții optime a drepturilor și a libertăților fundamentale (Decizia nr. 454 din 4 iulie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 836 din 1 octombrie 2018, paragraful 68, și Decizia nr. 187 din 17 martie 2021, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 478 din 7 mai 2021, paragraful 65).

81. Securitatea juridică înglobează ideea protecției și asigurării caracterului intact al drepturilor și al libertăților fundamentale în cadrul sistemului de drept național, ceea ce presupune excluderea incertitudinii juridice, a excesului de putere, a arbitrarului și a subiectivismului autorităților care exercită puterea de stat. Securitatea juridică se prezintă ca o garanție a drepturilor și a libertăților fundamentale, fiind atât un standard distinct de constituționalitate, cât și unul asociat drepturilor și libertăților fundamentale vizate (a se vedea, spre exemplu, Decizia nr. 78 din 14 februarie 2024, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 229 din 19 martie 2024, paragraful 46).

82. Pornind de la aceste considerente de principiu, Curtea reține că a da eficiență de plano hotărârii judecătorești prin care s-a anulat un act administrativ normativ în privința actelor administrative individuale emise în temeiul acestuia, care, la data publicării hotărârii judecătorești de anulare, sunt contestate în cauze aflate în curs de soluționare pe rolul instanțelor judecătorești, afectează securitatea juridică a beneficiarilor actului administrativ individual emis în aplicarea actului administrativ normativ anulat, fiind în contradicție cu dispozițiile art. 1 alin. (3) și (5) și ale 21 alin. (3) din Constituție.

83. De principiu, Curtea reține că echilibrarea principiilor securității juridice și legalității impune soluții decelate de la caz la caz, prin punerea în balanță a intereselor publice și a celor private, revenind instanțelor judecătorești rolul de a verifica și de a evalua, în mod individualizat și prin raportare la toate circumstanțele cauzei, condițiile de incidență a nulității, astfel ca, prin acțiunea lor, să contribuie la realizarea securității juridice a persoanei, garanție constituțională inerentă statului de drept.

84. În consecință, îi revine judecătorului cauzei, în calitate de suveran al actului de justiție, potrivit art. 124 alin. (1) și (3) din Constituție, rolul ca, pentru soluționarea acțiunii în anularea actului administrativ individual pendinte la data publicării hotărârii judecătorești de anulare a actului administrativ normativ în temeiul căruia a fost emis actul administrativ individual contestat, să analizeze prin prisma principiilor legalității, securității juridice și încrederii legitime toate circumstanțele factuale și legale ale cauzei, în scopul unei juste concilierii a intereselor concurente în cauză, astfel încât soluția pronunțată să reflecte dreptatea, valoare supremă în stat, potrivit art. 1 alin. (3) din Constituție.”.

18. În ceea ce privește art. 257, prin care se reglementează cazurile de suspendare a lucrărilor, precizăm că lit. b) și c) sunt lipsite de claritate și precizie, prin folosirea unor sintagme neclare, improprii stilului normativ, respectiv: „indicii documentate”, „pericol iminent și demonstrabil”, „integritatea mediului”.

19. Norma prevăzută la art. 261 este lipsită de claritate, precizie și previzibilitate, ca urmare a utilizării sintagmelor „suspendare nejustificată” și „dispusă cu exces de putere”. De asemenea, din

conținutul normei nu rezultă cine și în ce condiții realizează aceste constatări și nici dacă norma are în vedere ambele tipuri de suspendare, respectiv administrativă și judiciară.

20. Prevederile art. 262, art. 264 și ale art. 266 creează paralelism legislativ, contrar art. 16 alin. (1) din *Legea nr. 24/2000*,.

21. Raportat la art.267 și art.268, semnalăm că modalitatea de reglementare este de natură a crea confuzie cu privire la cadrul normativ ce urmează a fi aplicat în domeniul reglementat. De altfel, cu caracter general, se poate observa faptul că se reglementează anumite aspecte, cum ar fi *comunicarea actelor administrative fiscale*⁵², *suspendarea executării creanțelor fiscale*⁵³ sau *prescripția dreptului de a stabili creanțele fiscale*⁵⁴ care sunt reglementate la acest moment și în *Codul de procedură fiscală*. Pentru a beneficia de un cadru normativ coerent și predictibil și în vederea respectării *principiului unicității reglementării în materie*, consacrat în cuprinsul art.14 din *Legea nr.24/2000* recomandăm a se lua în considerare posibilitatea de modificare/completare a *Codului de procedură fiscală*. De asemenea, semnalăm că, în cuprinsul Deciziei nr.594/2020 Curtea Constituțională a reținut că „în esență, că ori de câte ori există o dublare sau o suprapunere între diverse soluții sau ipoteze normative cuprinse în două sau mai multe articole ori legi, se constată existența unui paralelism legislativ contrar art. 1 alin. (5) din Constituție...există paralelism legislativ atât în situația în care se reglementează identic într-o anumită sferă a relațiilor sociale, cât și atunci când aceeași problemă este reglementată diferit, așa cum s-a procedat în cazul de față.”

Mai mult decât atât, menționăm că, la alin.(1) al art.267 din Capitolul III „*Procedura în domeniul fiscal*” din Partea a VII-a „*Proceduri administrative sectoriale*” a Titlului I „*Principii și cadrul general al administrației*”, se propune reglementarea unor proceduri care să se aplice numai în completarea și în măsura în care nu contravin *Legii nr.207/2015 privind Codul de procedură fiscală, cu modificările și completările ulterioare*, proceduri care au ca obiect:

- stabilirea creanțelor fiscale prin acte administrative fiscale;

⁵² În cuprinsul art.272,

⁵³ În cuprinsul art.277

⁵⁴ În cuprinsul art.279

- condițiile de validitate ale actului administrativ fiscal;
- formele de stabilire a creanței fiscale;
- comunicarea actelor administrative fiscale, efectele și nulitatea;
- contestarea actelor administrative fiscale;
- soluționarea contestației;
- executarea creanțelor fiscale;
- suspendarea executării creanțelor fiscale;
- efectele suspendării și anulării actului;
- prescripția dreptului de a stabili creanțele fiscale;
- prescripția dreptului de a executa creanțele fiscale;
- noțiunea și cazurile de sumă încasată necuvenit;
- procedura de restituire;
- dobânzi, căi de atac și interdicții;
- compensarea obligațiilor fiscale, noțiunea și domeniul de aplicare, condițiile de compensare, procedura și efectele compensării;
- principiul răspunderii patrimoniale;
- cazuri generatoare de prejudiciu;
- procedura de acordare a despăgubirilor;
- regresul și formele de reparare.

Referitor la justificarea măsurilor propuse, precizăm că, în cuprinsul *Expunerii de motive* nu se regăsesc date sau informații suficiente care să justifice reglementarea unor prevederi care vizează procedura fiscală, fiind enunțate doar anumite prevederi legale, fără a se face vreo referire la Legea nr.207/2015 privind Codul de procedură fiscală, cu modificările și completările ulterioare.

Considerăm necesară respectarea prevederilor art.31-33 din Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare, în sensul că fiecare măsură propusă trebuie să fie justificată temeinic prin raportare la neajunsurile actualei reglementări care au generat necesitatea modificării propuse, studiile de impact realizate, precum și modul în care noile măsuri vor conduce la rezolvarea neajunsurilor actuale. Astfel, sunt incidente considerentele din cuprinsul Deciziei nr.139/2019 a Curții Constituționale⁵⁵, potrivit căroră “În lipsa motivării, în sensul arătat, a legii adoptate, nu se poate cunoaște rațiunea legiuitorului, esențială pentru înțelegerea, interpretarea și aplicarea acesteia (...)”.

⁵⁵ Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 336 din 3 mai 2019.

Măsura propusă intră în sfera administrării creanțelor fiscale și bugetare care are sediul de reglementare în Legea nr.207/2015, cu modificările și completările ulterioare, aspect care conduce la o dublă reglementare în materia procedurilor fiscale și induce confuzie în aplicarea legislației procedural fiscale.

Astfel, se reține paralelismul în legiferare instituit prin art.16 din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, potrivit căruia, în procesul de legiferare este interzisă instituirea acelorași reglementări în mai multe articole sau alineate din același act normativ ori în două sau mai multe acte normative, iar în cazul existenței unor paralelisme acestea vor fi înlăturate fie prin abrogare, fie prin concentrarea materiei în reglementări unice.

Prin urmare, în acest context, devin incidente considerentele Curții Constituționale, redată la paragrafele 78 - 80 din *Decizia nr.242* din 3 iunie 2020⁵⁶.

Totodată, menționăm, că în paragraful 84 din *Decizia nr.242/2020*, Curtea Constituțională a constatat că „(...) există paralelism legislativ atât în situația în care se reglementează identic într-o anumită sferă a relațiilor sociale, cât și atunci când aceeași problemă este reglementată diferit (...)”.

Având în vedere că *Legea nr. 207/2015*, este actul normativ care reglementează drepturile și obligațiile părților din raporturile juridice fiscale privind administrarea creanțelor fiscale datorate bugetului general consolidat, indiferent de autoritatea care le administrează, cu excepția cazului când prin lege se prevede altfel, considerăm că se încalcă *principiul unicității reglementării*, prevăzut de art.14 din *Legea nr. 24/2000*, potrivit căruia reglementările de același nivel și având același obiect se cuprind, de regulă, într-un singur act normativ, iar un act normativ poate cuprinde reglementări și din alte materii conexe numai în măsura în care sunt indispensabile realizării scopului urmărit prin acest act.

De asemenea, prin alin.(2) al art.268 din propunerea legislativă, se reglementează că prevederile Codului de procedură administrativă se aplică numai în completarea celor prevăzute de *Legea nr. 207/2015*, fără a aduce atingere regimului judic special al creanțelor bugetare.

⁵⁶ Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 503 din 12 iunie 2020.

Propunerea legislativă creează confuzie în aplicarea procedurilor administrative fiscale din cauza reglementărilor contradictorii față de *Legea nr. 207/2015*.

În acest sens, menționăm reglementarea în materia prescripției dreptului de a stabili creanțele fiscale de la art.279 din propunerea legislativă față de reglementarea de la art.110-112 din *Legea nr. 207/2015*. Confuzia constă în data de la care curge termenul de prescripție a dreptului de a stabili creanțele fiscale, respectiv de la data de 1 ianuarie a anului următor celui în care a luat naștere obligația fiscală sau de la data de 1 iulie a anului următor celui pentru care se datorează obligația fiscală.

22. În cuprinsul art.271 alin.(3) se impunea clarificarea, în concret, a situațiilor care atrag nulitatea absolută, respectiv parțială.

23. La partea introductivă a art.272 alin.(2) lit.a) se impunea a se indica, în concret, legea la care se face trimitere.

24. Prevederile art.274 alin.(3) conțin o trimitere la o altă normă de trimitere – respectiv art.272 din proiectul de lege.

25. Raportat la art.275 se impune consultarea Consiliului Superior al Magistraturii-CSM.

26. Prevederile art.279 alin.(1) conform cărora dreptul de a stabili creanțe fiscale se prescrie în termen de 5 ani de la data de 1 ianuarie a anului următor celui în care a luat naștere obligația fiscală nu se armonizează cu prevederile art.110 alin.(2) din *Codul de procedură fiscală*, conform cărora „*Termenul de prescripție....începe să curgă de la data de 1 iulie a anului următor celui pentru care se datorează obligația fiscală*”.

În cuprinsul art.279 alin.(4) lit.d), trimiterea la „*măsura de forță majoră recunoscută de jurisprudență*” nu este de natură a conferi claritate și previzibilitate normei.

Raportat la art.279 alin.(5), urmează a se clarifica momentul de la care operează suspendarea termenului de prescripție.

27. Prevederile art.280 alin.(1), referitoare la termenul în care se prescrie dreptul autorității fiscale de a proceda la executarea silită, precizăm că acesta nu se armonizează cu dispozițiile art.215 alin.(1) din *Codul de procedură fiscală*.

De asemenea, menționăm și reglementarea în materia prescripției dreptului de a executa creanțele fiscale, respectiv art.280 din propunerea legislativă, față de reglementarea de la art.215-219 din *Legea nr. 207/2015*. În acest caz, confuzia constă în data de la care curge termenul de prescripție a dreptului organului de executare silită de a cere executarea silită, respectiv data la care creanța fiscală a devenit exigibilă și a fost comunicată contribuabilului printr-un act administrativ executoriu, de la data scadenței prevăzute în declarația fiscală sau de la data de 1 ianuarie a anului următor celui în care a luat naștere acest drept.

Având în vedere cele menționate mai sus, nu apreciem oportun Capitolul III „*Procedura în domeniul fiscal*” din *Partea a VII-a „Proceduri administrative sectoriale”* a Titlului I „*Principii și cadrul general al administrației*”.

28. În ceea ce privește art.281 alin.(2) lit.c) era necesar a se clarifica în ce mod urmează a se constata încălcarea evidentă a principiilor de legalitate, proporționalitate ori individualizare. Raportat la lit.d) urmează a se clarifica noțiunea de „*accesorii aplicate retroactiv*”.

29. Prevederile art.282 alin.(4), referitoare la caracterul facultativ al compensării, nu se armonizează cu dispozițiile art.167 alin.(4) din *Codul de procedură fiscală*, conform cărora compensarea operează de drept.

30. Se impunea completarea art.283 alin.(1) cu trimitere la norma care reglementează cuantumul dobânzii fiscale.

Raportat la art.283 alin.(3) era necesar a se indica reglementarea aplicabilă răspunderii patrimoniale la care se face trimitere.

31. În cuprinsul art.287 alin.(3), se impunea a se clarifica dacă persoana se poate adresa instanței anterior soluționării solicitării de către autoritatea fiscală.

32. Raportat la art.288 alin.(1) era necesar a se clarifica în ce mod un act administrativ/faptă administrativă poate genera un prejudiciu moral.

33. În cuprinsul art.289, partea introductivă sintagma *în special* nu este de natură a conferi claritate și previzibilitate normei. Observația este valabilă și pentru referirea la *orice altă acțiune sau inacțiune contrară principiilor legalității, proporționalității și bunei credințe* din cuprinsul lit.f). De asemenea, nu rezultă în ce modalitate urmează a se constata caracterul *disproporționat* al măsurilor de executare silită – lit.c) și caracterul abuziv al prelungirii/reluării inspecției fiscale.

34. Având în vedere că, potrivit art. 62 din *Legea nr. 24/2000*, dispozițiile nou-introduse se integrează, de la data intrării lor în vigoare, în actul de bază, pentru asigurarea coerenței reglementării și a unei succesiuni logice a normelor, apreciem că textele propuse se circumscriu, din punct de vedere tematic, domeniului de reglementare al *Legii nr. 98/2016 privind achizițiile publice, republicată, cu modificările și completările ulterioare*.

Totodată, menționăm că, în conformitate cu art. 14 alin. (1) din aceeași lege, „*reglementările de același nivel și având același obiect se cuprind, de regulă, într-un singur act normativ*”. În aceste condiții, apreciem că măsurile preconizate prin prezentul proiect legislativ ar fi trebuit să se regăsească în cuprinsul legii privind achizițiile publice și integrate în mod organic în textul acesteia, iar nu ca o intervenție distinctă, astfel cum, în mod eronat, se indică în titlul inițiativei legislative.

35. Un prim palier de neconstituționalitate îl regăsim sub forma unei posibile încălcări a *principiului gratuității jurisdicțiilor speciale administrative*, circumscris art. 21 alin. (4) din *Constituție*, prin raportare la textul art. 305 alin. (2) din proiectul de lege, care prevede că formularea contestației este condiționată de prezentarea dovezii achitării taxei prevăzute de legislația în vigoare, această dovadă constituind o condiție de admisibilitate a cererii.

Potrivit Art. 21 alin. (4) din *Constituție*, „*jurisdicțiile speciale administrative sunt facultative și gratuite*”. Această normă

constituțională are caracter imperativ și instituie o garanție constituțională explicită, care nu poate fi relativizată prin lege ordinară sau prin reglementări indirecte.

Consiliul Național pentru Soluționarea Contestațiilor (CNSC) are natura juridică a unei jurisdicții speciale administrative și este reglementat de *Legea nr. 101/2016*⁵⁷. În acest context, impunerea unei obligații pecuniare sub forma unei taxe, ca premisă a exercitării dreptului de a formula contestație, contravine în mod direct *principiului gratuității*, consacrat de *Constituție*.

Chiar dacă legislația actuală prevede mecanisme precum cauțiunea, diferența juridică esențială constă în faptul că aceasta are un caracter eventual și recuperabil, fiind destinată prevenirii abuzului de drept, în timp ce taxa reprezintă o sarcină definitivă, care condiționează accesul la jurisdicție. Transformarea acestei obligații financiare într-o condiție de admisibilitate, sub sancțiunea respingerii contestației, echivalează cu o restrângere indirectă, dar reală, a accesului la justiție, contrară atât art. 21 alin. (1)–(4), cât și jurisprudenței constituționale în materie.

Accesul liber la justiție reprezintă facultatea fiecărei persoane de a se adresa unei instanțe judecătorești pentru apărarea drepturilor sale sau valorificarea intereselor sale legitime. Orice limitare a acestui drept, oricât de neînsemnată ar fi, trebuie să fie temeinic justificată, analizându-se în ce măsură dezavantajele create de ea nu cumva depășesc posibilele avantaje. Atât în jurisprudența Curții Constituționale, cât și în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, se arată că *„simpla sa consacrare legală, chiar și la nivelul suprem, prin Constituție, nu este de natură a asigura și o eficacitate reală a acestuia, atât timp cât, în practică, exercitarea sa întâmpină obstacole. Accesul la justiție trebuie să fie asigurat, în consecință, în mod efectiv și eficace”*, astfel cum a statuat instanța de contencios constituțional în *Decizia nr. 266/2014*.

Totodată, art. 305 alin.(1) prevede: *„contestația se formulează în scris și se adresează Consiliului Național pentru Soluționarea Contestațiilor”*.

⁵⁷ ... privind remediile și căile de atac în materie de atribuire a contractelor de achiziție publică, a contractelor sectoriale și a contractelor de concesiune de lucrări și concesiune de servicii, precum și pentru organizarea și funcționarea Consiliului Național de Soluționare a Contestațiilor

Astfel, în forma actuală de reglementare, se poate crea aparența că sesizarea CNSC reprezintă o etapă obligatorie, prealabilă accesului la instanța de judecată, această interpretare fiind incompatibilă cu art. 21 alin. (4) din *Constituție*, care consacră caracterul facultativ al jurisdicțiilor speciale administrative. În acest sens, persoana vătămată trebuie să aibă dreptul de opțiune între calea administrativ-jurisdicțională (CNSC) și sesizarea directă a instanței de judecată. Orice reglementare care, fie și implicit, instituie o obligație de parcurgere a unei jurisdicții administrative înainte de accesul la instanță constituie o îngrădire neconstituțională a accesului liber la justiție.

Un al doilea palier de neconstituționalitate îl constituie prevederile art. 292 alin. (1) lit. e) din proiectul de lege, care consacră drept principiu general al procedurii, *„combaterea abuzului de drept în materia contestațiilor, prin filtre minime de admisibilitate”*. În acest sens, articolul 21 alin. (1) și (2) din *Constituție* garantează dreptul oricărei persoane de a se adresa justiției pentru apărarea drepturilor, libertăților și intereselor sale legitime, stabilind totodată că *„nici o lege nu poate îngrădi exercitarea acestui drept”*. Formularea utilizată de inițiatori – *„filtre minime de admisibilitate”* – devine, astfel, lipsită de claritate și previzibilitate, nefiind definită în mod concret în cuprinsul actului normativ. Această imprecizie normativă este de natură să creeze riscul unei aplicări arbitrare, al unor interpretări excesiv de restrictive și al transformării acestor filtre într-un mecanism de descurajare a exercitării dreptului la contestație. Or, potrivit jurisprudenței Curții Constituționale⁵⁸, orice limitare a accesului la justiție trebuie să fie strict necesară, proporțională și să nu anihileze substanța dreptului. În lipsa unor criterii obiective și clare, aceste filtre pot conduce la încălcarea și a art. 52 alin. (1) din *Constituție*, care garantează dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică de a obține anularea actului vătămător și repararea pagubei.

Totodată, în ceea ce privește ce privește art.292 – art.312 din Capitolul IV *”Procedura în achiziții publice”*, considerăm necesară eliminarea întregului capitol, pentru următoarele motive:

Precizăm că există o lege specială și norme de aplicare care tratează achizițiile publice, respectiv *Legea nr.98/2016 privind achizițiile publice, cu modificările și completările ulterioare*, care a

⁵⁸ A se vedea, în acest sens, Decizia CCR nr. 80/2014.

apărut ca urmare a *Directivei UE 24/2014 privind achizițiile publice*. În cazul în care această inițiativă legislativă ar fi adoptată, *Legea nr.98/2016*, va fi cea care va prima.

De asemenea, menționăm că anumite prevederi din cadrul acestui capitol dublează legislația specifică, o modifică sau introduc termeni noi care creează ambiguități, cum ar fi:

- lit.a) a alin.(2) al art.293 prevede că "*Normele sale se aplică: etapelor procedurale neprevăzute expres de Legea nr.98/2016*", fără a fi precizate normele la care se face referire;

- alin.(1) al art.296 referitor la documentația de atribuire modifică norma din *Hotărârea Guvernului nr.395/2016 privind Normele metodologice de aplicare a prevederilor referitoare la atribuirea contractului de achiziție publică/acordului-cadru din Legea nr. 98/2016 privind achizițiile publice, cu modificările și completările ulterioare*;

- alin.(2) al art.296 prevede că "*Inițierea procedurii respectă principiile transparenței, nediscriminării, tratamentului egal și proporționalității*", nefiind clar dacă și procedura, în integralitate, trebuie să respecte aceleași principii;

- alin.(3) al art.297 prevede că "*Publicarea se face în timp util, cu respectarea termenelor minime stabilite de lege.*", fără a defini sintagma "*timp util*";

- alin.(4) al art.297 prevede că "*În procedurile simplificate sau directe, publicitatea se realizează conform legii, cu acces liber și nediscriminatoriu la informațiile relevante*", fără a se preciza dacă acest principiu este valabil doar pentru aceste proceduri sau principiile impuse de *Legea nr.98/2016, cu modificările și completările ulterioare*, se aplică tuturor procedurilor. Totodată, nu se precizează care sunt procedurile directe. Menționăm că achiziția directă nu este o procedură de atribuire;

- alin.(3) al art.298 prevede că "*Nepublicarea sau publicarea deficitară atrage nulitatea procedurii și constituie abatere administrativă gravă sancționată potrivit prezentului cod*", fără a se preciza care este temeiul de drept pentru această nulitate, ce înseamnă publicare deficitară și cine o constată. Legea specială vorbește de o "*ERATĂ*";

- alin.(2) al art.299 prevede că "*Comisia are un număr impar de membri, dar nu mai puțin de trei, cu pregătire relevantă și competențe juridice sau financiare*", nefiind clar nivelul de specializare pe care un

consilier de achiziții publice trebuie să îl aibă, sau dacă este necesară implicarea în procesul de evaluare a ofertelor și a unor specialiști din departamentele juridic și financiar;

- alin.(2) al art.300 prevede că *"Este interzisă, sub sancțiunea nulității relative a procedurii, orice modificare, completare sau reinterpretare a criteriilor de atribuire (...)".* Menționăm că nulitatea relativă este invocată de partea vătămată, neputând fi invocată din oficiu;

- la alin.(1) al art.302, lipsește criteriul *"cel mai bun raport calitate-cost"*;

- alin.(2) al art.302 prevede că *"Propunerea de atribuire formulată de comisia de evaluare se înaintează autorității contractante, care emite, în termen de maximum 5 zile lucrătoare de la primirea acesteia, decizia administrativă de atribuire sau, după caz, de respingere a tuturor ofertelor."* Menționăm că procedura este finalizată de Comisia de evaluare (reprezentanții Autorității Contractante) prin întocmirea Raportului procedurii care este înaintat conducătorului autorității contractante. Potrivit alin.(3) al art.127 din *Legea nr.98/2016, cu modificările și completările ulterioare*, *"În cazul în care conducătorul autorității contractante nu aprobă raportul procedurii, acesta va motiva în scris decizia sa și poate, după caz: a) returna raportul, o singură dată, comisiei de evaluare spre corectare sau reevaluare parțială; b) solicita o reevaluare completă, caz în care o nouă comisie de evaluare va fi numită"*;

- alin.(3) al art.302 dă o nouă interpretare *"prețului neobișnuit de scăzut"*, plasând acest aspect după etapa de evaluare financiară. În prezent, ofertanților care au depus oferte conforme cu preț neobișnuit de scăzut le sunt solicitate clarificări și dovezi în etapa de evaluare financiară. Criteriul de atribuire se aplică doar ofertelor care au fost declarate admisibile, ceea ce înseamnă că nu mai sunt considerate că au prezentat un preț neobișnuit de scăzut, întrucât ori au fost respinse, ori au fost admise, comisia acceptând dovezile furnizate ca fiind suficiente.

În ceea ce privește alin.(3) al art.304 și următoarele, care privesc contestațiile, precizăm că *Legea nr.101/2016 privind remediile și căile de atac în materie de atribuire a contractelor de achiziție publică, a contractelor sectoriale și a contractelor de concesiune de lucrări și concesiune de servicii, precum și pentru organizarea și funcționarea Consiliului Național de Soluționare a Contestațiilor, cu modificările și*

completările ulterioare, este legea specială care guvernează contestațiile în domeniul achizițiilor publice.

Totodată, menționăm că în inițiativa legislativă se menționează o taxă, fără a se preciza tipul acestei taxe și anume, taxa de timbru sau cauțiune.

Referitor la alin.(2) al art.319 considerăm că era necesară corectarea denumirii „Ministerul Finanțelor Publice” în ”Ministerul Finanțelor”.

În plus, art. 293 alin. (1) din norma propusă, stabilește că dispozițiile analizate „completează *Legea nr. 98/2016 privind achizițiile publice*”. Potrivit Art. 73 alin. (3) lit. k) din *Constituție*, contenciosul administrativ se reglementează prin lege organică. În măsura în care inițiativa legislativă modifică proceduri jurisdicționale, reglementează competențe ale instanțelor ori instituie căi de atac sau condiții de exercitare a acestora (ex. plângerea împotriva deciziilor CNSC), semnalăm că aceasta intră în domeniul rezervat legii organice. În eventualitatea în care intenția de reglementare este în sensul descris mai sus, adoptarea unor astfel de norme printr-o lege ordinară ar încălca art. 73 și art. 1 alin. (5) din *Constituție*, care consacră *principiul supremației Constituției și al legalității*.

De asemenea, art. 308 alin. (2) din proiectul de lege, prevede că formularea plângerii împotriva deciziei Consiliul Național al Soluționării Contestațiilor nu suspendă de drept executarea acesteia, suspendarea fiind posibilă doar dacă instanța dispune expres. Art. 21 alin. (3) din *Constituție* garantează dreptul la un proces echitabil și la soluționarea cauzelor într-un termen rezonabil, iar în materia achizițiilor publice, efectele deciziilor administrative sunt adesea ireversibile, în special prin semnarea și executarea contractului. Lipsa suspendării automate a deciziei contestate poate conduce la lipsirea de efect util a controlului judiciar, prejudicierea gravă a ofertantului exclus nelegal și încălcarea dreptului de proprietate (art. 44 din *Constituție*) și a libertății economice (art. 45 din *Constituție*).

Libertatea economică, consacrată de articolul 45 din *Constituție*, reprezintă una dintre expresiile esențiale ale economiei de piață, fundament al ordinii constituționale românești, astfel cum este consacrată expres de articolul 135 alin. (1) din *Constituție*. Potrivit textului constituțional, „*accesul liber al persoanei la o activitate economică, libera inițiativă și exercitarea acestora în condițiile legii*”

sunt garantate". Această formulare instituie o garanție constituțională activă, în virtutea căreia orice persoană fizică sau juridică are dreptul de a intra pe piață, de a produce, de a comercializa bunuri și servicii și de a-și organiza activitatea economică în mod liber.

În jurisprudența sa constantă, Curtea Constituțională⁵⁹ a subliniat că libertatea economică nu este un drept absolut, însă limitarea sa este supusă unor condiții constituționale extrem de stricte, întrucât afectează nu doar interese individuale, ci și funcționarea economiei de piață ca mecanism constituțional. Orice intervenție a statului care blochează accesul pe piață sau elimină anumite produse ori activități din circuitul economic reprezintă o ingerință gravă în substanța acestui drept.

Totodată, semnalăm că nesuspendarea automată a deciziei Consiliului Național de Soluționare a Contestațiilor - CNSC este de natură să creeze un dezechilibru procedural între părți și poate conduce la situația în care autoritatea contractantă semnează contractul de achiziție, contractul începe să fie executat, iar interesul practic al contestatorului este anihilat, chiar dacă ulterior instanța constată nelegalitatea procedurii. Într-o asemenea ipoteză, plângerea împotriva deciziei CNSC devine lipsită de efect util, întrucât anularea ulterioară a actelor nu mai poate conduce la restabilirea situației anterioare, iar repararea prejudiciului prin despăgubiri nu constituie întotdeauna un remediu adecvat. În consecință, textul necesită revizuirii, în vederea adaptării intenției de reglementare la exigențele constituționale descrise mai sus.

36. De asemenea, în acord cu *principiul previzibilității și clarității normei*, circumscris art. 1 alin.(5) din *Constituție*, apreciem că următoarele măsuri prezintă caracter echivoc:

- art. 308 alin.(3): „*obligația legală și morală*";
- art. 309 alin. (1): definirea conceptului de „*perioadă de standstill*”, în acord cu prevederile art. 36 alin. (2) teza I din *Legea nr. 24/2000*, - „*este interzisă utilizarea neologismelor atunci când există un sinonim consacrat și de largă circulație în limba română*”.

⁵⁹ A se vedea, cu titlu de exemplu, Decizia CCR nr. 245/2004, prin care se menționează că :” „restrângerea unor drepturi constituționale este admisă, ea răspunzând nevoii de a asigura securitatea juridică a drepturilor și libertăților celorlalți, atât din perspectiva intereselor individuale, cât și a celor naționale sau de grup și a binelui public””

37. În privința art. 311, care reglementează noțiunea de „*modificare ilegală*” a contractului de achiziție publică și măsurile corective aferente, apreciem că formularea utilizată de inițiator este mult prea generală și lipsită de delimitări obiective, mai ales într-un domeniu de o complexitate tehnică ridicată, precum achizițiile publice. Această imprecizie poate permite calificarea drept „*ilegală*” a oricărei abateri, cu consecința aplicării automate a unor sancțiuni extrem de severe, aspect ce necesită explicitări și nuanțări corespunzătoare, dat fiind că, în maniera actuală de reglementare, termenul „*illegal*” poate trimite cu gândul la legislația de drept penal, aspect care ar necesita corelări corespunzătoare.

O asemenea reglementare contravine *principiului securității raporturilor juridice*, întrucât operatorii economici nu pot anticipa în mod rezonabil consecințele juridice ale conduitei lor și sunt expuși unui risc permanent de sancționare arbitrară.

De asemenea, în cuprinsul măsurilor propuse, am evidențiat posibile vicii de constituționalitate de natură să afecteze *principiul separației puterilor în stat*, dreptul de proprietate, libertatea economică, dreptul la muncă, precum și dreptul la un proces echitabil și accesul liber la justiție. Astfel, art. 311 alin. (2) conferă autorității contractante competența de a dispune unilateral măsuri precum: rezilierea contractului sau a actului adițional, recuperarea sumelor achitate, aplicarea unor sancțiuni suplimentare, inclusiv excluderea operatorului economic, în temeiul propriei constatări a existenței unei „*modificări ilegale*”, astfel cum este definită în alin. (1).

Potrivit art. 1 alin. (4) din *Constituție*, statul român se organizează pe baza separației și echilibrului puterilor, iar conform art. 124, justiția se desfășurează exclusiv de instanțele judecătorești, în mod unic, imparțial și independent. Prin mecanismul instituit de art. 311 din cuprinsul legii propuse, autoritatea contractantă – parte contractuală și reprezentant al puterii executive – poate fi abilitată să califice juridic o situație ca fiind „*ilegală*”, fără explicitări sau nuanțări suplimentare, să aprecieze consecințele juridice ale acestei calificări și să aplice sancțiuni cu efecte pecuniare și profesionale.

Această concentrare de atribuții poate echivala cu transformarea autorității contractante într-un veritabil organ jurisdicțional, care îndeplinește simultan rolul de acuzator, evaluator al legalității și executor al sancțiunii, ceea ce este incompatibil cu principiile statului de

drept. Constatarea nulității, ilegalității sau inopozabilității unui act juridic – inclusiv a unui act adițional la un contract administrativ – reprezintă, prin natura sa, un atribut exclusiv al instanței de judecată, neputând fi lăsat la aprecierea unilaterală a uneia dintre părțile raportului juridic.

În plus, art. 311 alin. (2) lit. b) permite autorității contractante să dispună recuperarea sumelor achitate „*necuverit*”, fără a condiționa această măsură de existența unui titlu executoriu sau a unei hotărâri judecătorești definitive. În atare situație, articolul 44 din *Constituție* garantează dreptul de proprietate privată, inclusiv asupra creanțelor, iar orice ingerință asupra acestui drept trebuie să fie: prevăzută de lege, proporțională și însoțită de garanții procedurale adecvate. Sumele plătite în executarea unui contract de achiziție publică, inclusiv în baza unui act adițional, intră în patrimoniul operatorului economic și dobândesc natura juridică a unui drept de creanță sau a unui bun patrimonial protejat constituțional.

Permisiunea acordată autorității contractante de a dispune recuperarea acestor sume prin simplă decizie administrativă, fără control judiciar prealabil, constituie o ingerință asupra dreptului de proprietate, lipsită de garanțiile unui proces echitabil, o asemenea prerogativă discreționară putând să afecteze libertatea economică, consacrată de art. 45 din *Constituție*, întrucât creează un climat de insecuritate juridică și descurajează participarea operatorilor economici la procedurile de achiziții publice, expunându-i riscului unor pierderi patrimoniale arbitrare.

De asemenea, art. 311 alin. (2) lit. d) din proiectul Codului permite autorității contractante să dispună excluderea operatorului economic din proceduri viitoare de achiziție publică. Această măsură are natura unei sancțiuni profesionale deosebit de grave, cu efecte similare unei interdicții temporare sau permanente de exercitare a unei activități economice. Potrivit art. 41 alin. (1) din *Constituție*, dreptul la muncă nu poate fi îngrădit, incluzând libertatea de a desfășura o activitate economică licită. Or, excluderea dispusă de o autoritate administrativă, în absența unei hotărâri judecătorești și fără respectarea garanțiilor unui proces echitabil, reprezintă o incursiune neconstituțională în activitatea de control a instanțelor judecătorești. În același timp, art. 21 alin. (3) garantează dreptul la un proces echitabil, care presupune judecarea cauzei de către o instanță independentă și imparțială. Or, aplicarea unei

sanctiuni cu caracter coercitiv de către una dintre părțile raportului contractual transformă autoritatea contractantă într-un organ represiv lipsit de imparțialitate, încălcând flagrant exigențele constituționale.

Formularea utilizată de legiuitor este excesiv de generală și lipsită de delimitări obiective, mai ales într-un domeniu de o complexitate tehnică ridicată, precum achizițiile publice. Această imprecizie permite calificarea drept „*ilegală*” a oricărei abateri, inclusiv minore sau formale, cu consecința aplicării automate a unor sancțiuni extrem de severe. O asemenea reglementare poate contraveni *principiului securității raporturilor juridice*, întrucât operatorii economici nu pot anticipa în mod rezonabil consecințele juridice ale conduitei lor și sunt expuși unui risc permanent de sancționare arbitrară.

38. Cu caracter general, din analiza dispozițiilor capitolului V rezultă că proiectul Codului are în vedere instituirea unor reguli generale și de drept comun pentru „*contractele administrative*”. Fără a contesta utilitatea demersului, observăm, însă, că, în esență, dispozițiile art. 313 și următoarele preconizează o distincție între „*contractele administrative*” și „*contractele civile încheiate de autoritățile și instituțiile publice*”, fără a rezulta cu claritate în ce constă această distincție. Totodată, remarcăm și imposibilitatea esențială de a determina sfera de aplicare a acestui „*drept comun*”, prin raportare la diferitele legi speciale care par să reglementeze, fie „*contracte administrative*”, fie „*contractele civile încheiate de autoritățile și instituțiile publice*”, dacă ne raportăm, spre exemplu, la multitudinea⁶⁰ de contracte și regimuri contractuale pe care trebuie să le încheie și să le aplice autoritățile și instituțiile publice și în care sunt incluse:

a. contractele de achiziții publice al căror regim juridic este armonizat la nivelul UE, reglementările interne incluzând transpuneri ale directivelor europene în materie concretizate în *Legea 98/2016 privind achizițiile publice, cu modificările și completările ulterioare*, *Legea 99/2016 privind achizițiile sectoriale, cu modificările și completările ulterioare*, *Legea 100/2016 privind concesiunile de lucrări și concesiunile de servicii, cu modificările și completările ulterioare* și *Legea 101/2016 privind remediile și căile de atac în materie de atribuire a contractelor de achiziție publică, a contractelor sectoriale și*

⁶⁰ Enumerarea de mai jos nu este exhaustivă

a contractelor de concesiune de lucrări și concesiune de servicii, precum și pentru organizarea și funcționarea Consiliului Național de Soluționare a Contestațiilor, cu modificările și completările ulterioare, precum și cadrul de reglementare secundar, de punere în aplicare a acestor legi. Cu privire la aceste contracte au fost incluse norme speciale în art. 292-312, sub denumirea de "Procedura în achiziții publice", deși în domeniul achizițiilor publice este reglementată nu numai procedura de atribuire, ci și cea de contestare a acesteia, precum și cea de remediere a unor litigii apărute după încheierea contractelor;

b. contractele de achiziții publice în domeniile apărării și securității reglementate de Ordonanța de urgență a Guvernului 114/2011 privind atribuirea anumitor contracte de achiziții publice în domeniile apărării și securității, cu modificările și completările ulterioare ;

c. contracte de atribuire a unor servicii publice;

d. contracte de atribuire a unor drepturi reale aferente proprietății publice, precum concesiunea, atât cele de drept comun reglementate de Codul administrativ, cât și cele reglementate de Legea minelor 85/2003 cu modificările și completările ulterioare, Legea petrolului 238/2004 cu modificările și completările ulterioare, Legea 268/2001 privind privatizarea societăților comerciale ce dețin în administrare terenuri proprietate publică și privată a statului cu destinație agricolă și înființarea Agenției Domeniilor Statului, cu modificările și completările ulterioare;

e. contracte de atribuire a unor drepturi de închiriere reglementate de Codul administrativ și, desigur, eventualele prevederi multiforme din legi speciale care includ și atribuiri directe în închiriere;

f. contracte de Parteneriat Public Privat (PPP) cu cadrul legal aferent, inclusiv regimul juridic al parcurilor industriale;

g. contracte de privatizare reglementate de Ordonanța de urgență a Guvernului 88/1997 privind privatizarea societăților comerciale, cu modificările și completările ulterioare, Legea 137/2002 privind unele măsuri pentru accelerarea privatizării, cu modificările și completările ulterioare, și aspectele de monitorizare post-privatizare;

h. înțelegeri calificate de către Curtea Constituțională însăși în Decizia nr. 494/2013 ca fiind "contracte de stat", precum Memorandumul de Înțelegere din cazul Rompetrol. În acest sens, nu se poate distinge cum se corelează reglementările propuse cu art. 1 lit. o) din Legea 590/2002 privind aprobarea Ordonanței de urgență a

Guvernului nr. 67/2002 pentru prorogarea termenului de intrare în vigoare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 190/2000 privind regimul metalelor prețioase în România. Prin raportare la această din urmă definiție observăm că normele care se preconizează a fi adoptate nu fac niciun fel de delimitare raportat la dreptul internațional public, respectiv privat, ceea ce poate avea ca efect o relativ imobilitate a autorităților publice de a se mai implica în raporturi juridice de acest gen, cu prejudicierea intereselor generale;

i. parteneriate și acorduri off-set;

j. contracte de vânzare a unor imobile proprietate privată a statului și a unităților administrativ teritoriale -UAT, donații și alte contracte "civile" care pot fi încheiate având ca obiect punerea în valoare a unor bunuri proprietate privată a statului și a UAT;

k. contracte de constituire a unor societăți mixte reglementate de *Legea 31/1990* sau a altor persoane juridice de drept privat, cele de înființare a unor societăți cu capital de stat sau al UAT, fuziuni și achiziții, preluări ale controlului executate de stat sau de UAT asupra unor persoane juridice de drept privat.

Fără a realiza o enumerare exhaustivă a unor "contracte administrative", respectiv a unor "contractele civile încheiate de autoritățile și instituțiile publice" și fără a realiza, pe de-o parte, o distincție clară și ușor de aplicat între aceste două noțiuni și, pe de altă parte, o corelare a regimului "de drept comun" propus cu toată legislația specială anterior învederată care reglementează "specii" ale acestor contracte, menționăm că există riscul de de-reglementare a acestor raporturi juridice ale statului și UAT-urilor, contrar art. 1 alin. (3) și (5) din *Constituție*, ceea ce riscă să plaseze textele propuse în afara statului de drept și *principiului obligativității legii*.

Dat fiind că regimurile juridice ale contractelor enumerate, reglementate de legislația specială multiformă existentă tind să apere proprietatea publică și privată a statului și UAT instituind garanții pentru acestea, respectiv tind să apere banul public și să asigure un minim de transparență a cheltuielilor publice prevenind corupția și tendințele totalitare, semnalăm că inadecvarea regimului „de drept comun” și necorelarea cu legislația în vigoare generează riscuri de neconstituționalitate raportat la art. 44, 135 și 136 din *Constituție*.

Tot cu caracter general, în privința "contractelor administrative", precum și a modificării lor unilaterale sunt incidente considerentele 43-

48 din Decizia CCR 176/2020, prin care s-a statuat cu valoare de principiu: „43. În ceea ce privește bunurile din domeniul public, Curtea învederează faptul că acestora li se aplică un regim juridic derogatoriu de la dreptul comun, datorită interesului public, considerat "scop al contractului de concesiune", care se dorește a fi satisfăcut prin utilizarea acestora. Ca urmare, exploatarea unor astfel de bunuri nu poate face abstracție de interesul public, devenit element central al concesiunii, luarea în considerare a interesului public fiind obligatorie mai ales sub aspectul impactului pe care îl au efectele juridice ale contractului de concesiune.

44. Prin urmare, trebuie avut în vedere caracterul administrativ al contractelor de concesiune minieră, precum și faptul că acestea cuprind pe lângă clauze contractuale și clauze reglementare, printre care se numără și aceea privind valoarea redevenței miniere. Atât inițial, în Legea minelor nr. 61/1998, abrogată, cât și ulterior, în Legea minelor nr. 85/2003, în vigoare, legiuitorul a prevăzut expres obligația titularului licenței de a plăti redevența minieră așa cum este stabilită prin lege, iar nu conform acordului părților, rezultat în urma unei eventuale negocieri a acestora. Tocmai de aceea, prin art. VIII din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 102/2013, legiuitorul delegat a prevăzut în mod imperativ că, în termen de 90 de zile de la intrarea în vigoare a acestui act normativ, vor fi încheiate actele adiționale potrivit noilor redevențe aplicate, acte ce fac parte integrantă din licențele de exploatare și care intră în vigoare prin semnarea lor de către conducătorul autorității competente.

45. Curtea subliniază, totodată, că este vorba despre un contract administrativ, a cărui caracteristică principală o constituie inegalitatea de poziție în care se găsesc părțile acestui contract, și anume faptul că autoritatea, în calitate de purtătoare a prerogativelor de putere publică, poate stabili și modifica unilateral unele clauze contractuale, spre deosebire de contractele private, care nu pot fi modificate decât prin acordul părților. Un contract de concesiune, care reprezintă un instrument juridic de punere în valoare a bunurilor din proprietatea statului sau a unităților administrativ-teritoriale, va fi asimilat actului administrativ, potrivit art. 2 alin. (1) lit. c¹) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, în sensul că reprezintă un act unilateral cu caracter individual sau normativ emis de o autoritate publică, în regim de putere publică, în vederea organizării executării legii sau a

executării în concret a legii, care dă naștere, modifică sau stinge raporturi juridice. Sunt asimilate actelor administrative, în sensul legii contenciosului administrativ, și contractele încheiate de autoritățile publice care au ca obiect punerea în valoare a bunurilor proprietate publică, executarea lucrărilor de interes public, prestarea serviciilor publice, achizițiile publice; prin legi speciale pot fi prevăzute și alte categorii de contracte administrative.

46. Curtea reține că dreptul concesionarului, pe lângă faptul că are o natură administrativă (deci este precar, putând fi desființat, respectiv modificat ori de câte ori interesul public o cere), are următoarele caracteristici: prerogativa de exploatare, în interes public, dar și în beneficiul său propriu, a unui bun proprietate publică; nu este o simplă facultate, fiind obligatoriu de exercitat, sub sancțiunea pierderii sale [art. 871 alin. (1) Codul Civil], altfel spus, exploatarea nu este doar un drept, ci și o obligație; se constituie întotdeauna cu titlu oneros, căci redevența pe care concesionarul o plătește concedentului este de esență acestui contract administrativ.

47. În acest context, Curtea apreciază ca fiind nefondate susținerile autoarelor excepției de neconstituționalitate, în sensul că modificarea clauzelor licențelor de exploatare nu se poate realiza decât prin negociere directă, și nu prin impunerea unei modificări unilaterale, întrucât una dintre caracteristicile fundamentale ale contractului administrativ este tocmai puterea de modificare unilaterală a contractului, în temeiul interesului public. Nu pot fi primite nici susținerile potrivit cărora, în temeiul art. 20 alin. (1) și art. 45 alin. (1) din Legea nr. 85/2003, redevența minieră este stabilită ca urmare a negocierii între părțile contractante, întrucât aceste dispoziții de lege stipulează faptul că licența de exploatare se negociază, adică actul juridic prin care se acordă concesionarea/darea în administrare a activităților miniere de exploatare (ansamblul de lucrări executate în subteran și/sau la suprafață pentru extragerea resurselor minerale, prelucrarea și livrarea acestora în forme specifice), nu și redevența minieră cuvenită bugetului de stat, care se stabilește, în temeiul legii, la încheierea licenței ori la eliberarea permisului de exploatare, într-o cotă procentuală din valoarea producției miniere.

48. Prin urmare, Curtea constată ca fiind neîntemeiate criticile potrivit cărora modificarea unilaterală a cuantumului redevenței miniere aduce atingere principiului stabilității raporturilor juridice și

dispozițiilor privind dreptul de proprietate, cuprinse în art. 44 din Constituție și art. 1 din Protocolul adițional nr. 1 la Convenția Europeană a Drepturilor Omului.”.

De asemenea, cu caracter general, observăm că, deși Capitolul analizat se referă de o manieră *in extenso* la ”*contracte administrative*”, în realitate sunt vizate doar trei tipuri de contracte: concesiuni, delegări de gestiuni și parteneriate - public privat (PPP), astfel că, pe de-o parte, nu este clar de ce doar aceste trei tipuri de contracte ar reprezenta contracte administrative și, pe de altă parte, nu se poate distinge care ar fi justificarea pentru care sub acest concept larg de contracte administrative ar fi incluse, în realitate doar trei tipuri de contracte.

Avem în vedere că, după ce la art. 318 este delimitat obiectul de reglementare la cele trei tipuri de contracte, la art. 321 alin. (1) se realizează definiția generală a contractelor administrative, încât, *„În sensul prezentului cod, este calificat drept contract administrativ orice convenție juridică încheiată între o autoritate publică sau o instituție de drept public și o persoană fizică ori juridică de drept public sau privat, având ca obiect prestarea unor activități în interes public și implicând, direct sau indirect, exercitarea de prerogative de putere publică.”*, prilej cu care tipurile de contracte administrative vizate sunt și *„b) contractele încheiate în temeiul unui act administrativ normativ sau individual, în care una dintre părți are calitatea de autoritate publică și exercită prerogative de putere publică în executarea sau controlul aplicării acestuia; c) alte contracte care, prin natura lor, implică o relație juridică de subordonare și interese de drept public, chiar dacă nu sunt expres calificate ca atare de legislația specială”*.

În special sintagma *„chiar dacă nu sunt expres calificate ca atare de legislația specială”*, semnalăm că este vădit contrară scopului unei bune legiferări și, pe cale de consecință, neconstituțională raportat la art. 1 alin. (5), lipsa de clarificare a raportului dintre dreptul comun și legislația sectorială sau specială făcând imposibilă misiunea esențială a legiuitorului primar de a garanta drepturi fundamentale ale cetățenilor și protecția proprietății statului și a intereselor acestuia.

39. La art. 313 alin. (1), se declară, o dată în plus, față de legislația sectorială incidentă, că încheierea contractelor de concesiune, de delegare a gestiunii unor servicii publice de interes general și a unor contracte de PPP se realizează *”numai după parcurgerea unei proceduri*

administrative prealabile de atribuire, derulată cu respectarea cumulativă a principiilor legalității, transparenței, proporționalității, tratamentului egal și concurenței loiale”, ceea ce reprezintă un paralelism legislativ interzis conform art. 16 din Legea 24/2000. În plus, de ex. la art. 315 din Codul administrativ este reglementată concesiunea prin atribuire directă. De asemenea, Legea 268/2001 reglementează mai multe situații și tipuri de concesiune prin atribuire directă.

În acest sens, revine inițiatorilor să se asigure că norma de la art. 316 alin. (1) lit. c) se corelează cu legislația sectorială care reglementează situații variate de atribuire directă, astfel încât nu se poate garanta că aceasta are mereu *”caracter excepțional, în situațiile expres permise de lege, justificate prin valoarea redusă a contractului ori prin caracterul unic sau exclusiv al prestatorului ori furnizorului”*. Observația este valabilă, în mod corespunzător și pentru art. 314, 315 și 317 care ar fi fost necesar să se coreleze cu legislația sectorială incidentă fiecărui tip de contract vizat.

La art. 313 alin. (2) textul este eliptic, marcând, cel mai probabil, o eroare de redactare care îl face neinteligibil.

40. La art. 318 alin. (1), textul se referă la alterarea transparenței procedurii, deși ipoteza de reglementare a alineatului este etapa contractării care, în mod necesar, este ulterioară procedurii de atribuire.

De asemenea, interdicția încheierii contractului sub sancțiunea nulității absolute reglementată la art. 318 alin. (2) și (3) se poate constitui într-un motiv semnificativ de blocaj, atât a activității autorității contractante, cât și raportat la celeritatea cu care poate fi necesar să fie rezolvate anumite situații mai urgente care sunt deja prevăzute de legislația sectorială.

41. Cu privire la aprobarea unor modele standard prin hotărâre de Guvern, revine ministerelor de resort și autorităților contractante implicate să clarifice dacă și în ce măsură includerea unei noi etape birocratice până la realizarea contractelor vizate este corelată cu realitatea multitudinii de situații ce pot fi incidente. De exemplu, plasarea sub controlul Ministerului finanțelor sau a *”instituțiilor de control competente”* a încheierii contractelor ar genera faptul că licențele miniere sau acordurile petroliere, inclusiv pentru materii prime critice

vor necesita noi etape administrative de aprobare *"înainte de semnarea contractului"*, plasând întregul proces sub condiție suspensivă.

42. La art. 322, semnalăm că *"parcurgerea integrală și corectă a procedurii prealabile de atribuire"* este o condiție necesară pentru desemnarea co-contractantului și nu pentru validitatea contractului, între condițiile de validitate fiind doar cele care vizează încheierea sa valabilă, nu persoana co-contractantului.

Reamintim, pe această cale, că, potrivit art. 1179 din *Codul civil*:
"(1) Condițiile esențiale pentru validitatea unui contract sunt:

- 1. capacitatea de a contracta;*
- 2. consimțământul părților;*
- 3. un obiect determinat și licit;*
- 4. o cauză licită și morală.*

(2) În măsura în care legea prevede o anumită formă a contractului, aceasta trebuie respectată, sub sancțiunea prevăzută de dispozițiile legale aplicabile."

De asemenea, nerespectarea oricărei condiții de validitate dintre cele enumerate de textul propus ar urma să atragă nulitatea absolută a contractului, conform art. 323 alin. (2), deși, este evident că nu toate condițiile de validitate apără interese generale.

Cu referire la art. 322 alin. (1) lit. f), *"inexistența unui conflict de interese"*, arătăm că aceasta nu are cum să constituie o condiție de validitate, atâta timp cât, potrivit art. 301 din *Codul penal*, fapta de folosire a funcției pentru favorizarea unor persoane este infracțiune.

43. Prevederile art. 324 alin. (1) care se referă exclusiv la *"drepturile și obligațiile contractantului privat"* nu se corelează cu art. 321 alin. (1) care stabilește drept co-contractant inclusiv o persoană juridică de drept public.

f. La art. 325 alin. (1) lit. c), semnalăm că lipsa publicării anunțului de atribuire nu poate genera ineficiența contractului, în sensul că acesta, deși ar fi încheiat ar urma să nu producă efecte, deoarece lipsa publicării anunțului de atribuire afectează, eventual, rezultatul procedurii de atribuire, dar contractul nu poate fi dovedit ineficace pe motive care țin de formalitățile procedurii de atribuire.

La fel, la lit. d) absența avizului de legalitate și a aprobărilor financiare nu are legătură cu ineficacitatea contractului, ci cu capacitatea

autorității contractante de a-și îndeplini obligațiile. Semnalăm că, în toate cazurile, lipsa de profesionalism a autorităților contractante nu poate fi suplinită prin prevederi legale.

44. Cu privire la art. 328-331, precizăm că era necesar un punct de vedere al Consiliului Superior al Magistraturii. Cu caracter exemplificativ, menționăm că lit. b) și c) ale alin. (1) al art. 328 par să se suprapună.

Cu privire la art. 329 privind reglementarea clauzelor abuzive este necesar un punct de vedere al Autorității Naționale pentru Protecția Consumatorului - ANPC pentru corelare cu legislația sectorială incidentă. În plus, atâta vreme cât conținutul contractelor este aprobat prin hotărârea de Guvern, conform art. 319, nu se poate distinge despre ce clauze negociate sau abuzive ar urma să fie vorba. Totodată, dacă în privința *"drepturilor unilaterale excesive"* ale autorității contractante se reglementează că acestea ar determina *"un dezechilibru semnificativ"*, nu se poate distinge dacă și în ce măsură asemenea drepturi ale co-contractantului nu ar putea determina, de asemenea un dezechilibru semnificativ, extrem de dăunător pentru stat. Observația este valabilă, în mod simetric, și pentru *"obligațiile disproporționate sau excesive din sarcina co-contractantului"*.

45. Faptul că *"Litigiile privind contractele administrative se soluționează de instanțele competente potrivit dispozițiilor din Titlul II — Procedura contencioasă administrativă din prezentul cod, cu respectarea regulilor procedurale stabilite în această parte"* este repetat de câteva ori la art. 330 alin. (2), 332 alin. (7) și 333 alin. (8), ceea ce reprezintă un paralelism legislativ interzis conform art. 16 din *Legea 24/2000*.

46. La art. 333 alin. (3), se consacră un drept general al autorităților contractante de a *"revoca unilateral"* contractul *"fără a aduce atingere nejustificată drepturilor legitime ale cocontractantului privat"*.

Reamintim că, potrivit art. 1516 din Codul civil: *„(1) Creditorul are dreptul la îndeplinirea integrală, exactă și la timp a obligației.*

(2) *Atunci când, fără justificare, debitorul nu își execută obligația și se află în întârziere, creditorul poate, la alegerea sa și fără a pierde dreptul la daune-interese, dacă i se cuvin:*

1. *să ceară sau, după caz, să treacă la executarea silită a obligației;*

2. *să obțină, dacă obligația este contractuală, rezoluțiunea sau rezilierea contractului ori, după caz, reducerea propriei obligații corelative;*

3. *să folosească, atunci când este cazul, orice alt mijloc prevăzut de lege pentru realizarea dreptului său.”.*

Prin urmare, nimic din teoria generală a contractelor nu are nicio legătură cu o așa-zisa „*revocare unilaterală*”, deoarece, fie că sunt administrative sau nu, nu există nicio rațiune pentru care unele contracte să fie „*revocabile unilateral*” precum actele administrative individuale care nu au intrat încă în circuitul civil. Subliniem că, această așa-zisă modalitatea de denunțare unilaterală a contractelor administrative extinde un fel de regim de drept public asupra unor contracte față de care soluția echilibrată și echitabilă era menținerea regimului juridic corelat cu regimul contractual de drept privat, pe considerentul părților autorități contractante sau al „*intereselor publice*” existând deja suficiente concesi făcute regimului de drept public. Practic, sfera arbitrariului autorităților contractante este plenar deschisă prin „*revocabilitatea unilaterală*” a contractelor administrative cu consecințe incalculabile asupra principiului obligativității clauzelor contractuale care nu este altceva decât o garanție a dreptului fundamental de proprietate.

În același timp, teza finală, „*fără a aduce atingere nejustificată drepturilor legitime ale cocontractantului privat*”, este contrară finalității misiunii constituționale a legiuitorului primar de a reglementa garanții pozitive ale drepturilor fundamentale, deoarece autoritatea contractantă va avea rol de judecător în propria cauză, contrar unor principii elementare de drept.

47. Dispozițiile art. 334–345 din proiectul de lege instituie o serie de proceduri administrative speciale aplicabile în domenii sensibile precum protecția consumatorilor, concurența, ajutorul de stat, sănătatea publică, proprietatea intelectuală sau siguranța produselor. În urma analizei acestora, constatăm că se pot evidenția conflicte structurale cu

principii constituționale fundamentale, în special caracterul facultativ al jurisdicțiilor administrative (art. 21 alin.(4)), separația puterilor în stat (art.1 alin.(4)) și rolul exclusiv al instanțelor judecătorești (art. 126 alin.(1)), garantarea dreptului de proprietate art. (44), a libertății economice (art. 45) și accesul efectiv la justiție și dreptul la un proces echitabil (art. 21 alin.(1)-(3)).

48. În acest sens, prin raportare la art. 1 alin. (4) și art. 126 alin. (1) din *Constituție*, art. 335 alin. (4) lit. c) și art. 337 alin. (5) lit. c) conferă autorităților administrative competența de a dispune „desființarea actelor, acordurilor sau clauzelor restrictive”, respectiv, „anularea drepturilor acordate”, inclusiv în materia proprietății intelectuale.

Potrivit art. 126 alin. (1) din *Constituție*, justiția se desfășoară exclusiv de instanțele judecătorești. Desființarea sau anularea unor acte juridice, raporturi contractuale ori drepturi patrimoniale constituie acte de jurisdicție, care nu pot fi realizate decât de puterea judecătorească. Atribuirea unor asemenea competențe autorităților administrative transferă funcții jurisdicționale către puterea executivă, creează o confuzie între funcția administrativă și cea judiciară și este de natură să încalce principiul separației și echilibrului puterilor în stat. Autoritatea administrativă devine, astfel, instanță de fond asupra propriilor constatări, fără garanțiile de independență, imparțialitate și contradictorialitate specifice justiției.

49. Mai mult, art. 337 alin. (5) lit. b) și art. 338 alin. (4) lit. e) permit autorităților administrative să dispună confiscarea, retragerea de pe piață sau distrugerea produselor și neutralizarea produselor considerate periculoase. Articolul 44 alin. (2) din *Constituție* garantează ocrotirea proprietății private, iar alin. (9) permite confiscarea bunurilor numai în condițiile legii, cu respectarea garanțiilor procedurale, inclusiv a controlului judiciar. Deși protecția sănătății publice și a consumatorilor reprezintă scopuri legitime, măsurile prevăzute produc efecte patrimoniale ireversibile, sunt dispuse prin act administrativ unilateral și nu sunt însoțite de un mecanism de control judiciar prompt și suspensiv. În lipsa unor asemenea garanții, ingerința asupra proprietății private devine disproporționată și poate afecta în mod direct libertatea economică garantată de art. 45 din *Constituție*, prin distrugerea

capitalului și excluderea produselor de pe piață fără o hotărâre judecătorească.

De asemenea, amintim prevederile art. 875¹ din *Legea nr. 95/2006 privind reforma în domeniul sănătății, cu modificările și completările ulterioare*, care menționează: „*odată cu aplicarea sancțiunii amenzii contravenționale prevăzute la art. 875 alin. (1), inspectorii ANMDMR, după caz, pot dispune măsuri complementare de confiscare și reținere a medicamentelor de uz uman sau a documentelor emise în legătură cu acestea, dacă este necesar, atunci când nu sunt respectate cerințele legale și/sau principiile de bună practică de fabricație ori de bună practică de distribuție prevăzute de legislația națională și dacă prezintă un pericol potențial pentru sănătatea publică.*” În acest sens, apreciem că era necesară o corelare corespunzătoare a măsurilor propuse cu textele din legislația actuală în materia sănătății publice. În lipsa unor asemenea garanții, ingerința asupra proprietății private devine disproporționată și este de natură să afecteze în mod direct libertatea economică garantată de art. 45 din *Constituție*, prin distrugerea capitalului și excluderea produselor de pe piață fără o hotărâre judecătorească.

50. În plus, art. 338 alin. (4) lit. f) permite instituirea unor „*măsuri speciale de carantină, izolare sau restricționare a accesului (autorităților competente)*” prin decizie administrativă. În acest sens, semnalăm că libertatea individuală este inviolabilă, potrivit art. 23 alin. (1) din *Constituție*, iar restrângerea exercițiului unor drepturi sau libertăți se poate face numai cu respectarea strictă a condițiilor prevăzute de art. 53.

Așa fiind, textul analizat pare viciat din perspectiva constituțională întrucât utilizează o formulare generică și lipsită de criterii clare, nu stabilește durata maximă a măsurilor și nu prevede un control judiciar imediat și efectiv. În jurisprudența sa recentă, Curtea Constituțională⁶¹ a

⁶¹ A se vedea Decizia CCR nr. 457/2020:

„67. Conchizând cu privire la aspectele de neconstituționalitate reținute în privința textelor criticate în prezenta cauză, Curtea observă că într-un studiu invocat, de altfel, și de Ministerul Public în sprijinul concluziilor sale, Comisia de la Veneția a reamintit că “[el] conceptul de stare de urgență” se bazează pe presupunerea că în anumite situații de urgență de ordin politic, militar și economic, sistemul de limitări impuse de ordinea constituțională trebuie să cedeze în fața puterii sporite a executivului. Cu toate acestea, chiar și în stare de urgență publică, principiul fundamental al statului de drept trebuie să prevaleze. Statul de drept constă în mai multe aspecte care sunt toate de importanță capitală și trebuie menținute într-un mod integral. Aceste elemente sunt principiul legalității, separarea puterilor, împărțirea puterilor, drepturile omului, monopolul statului asupra forței, administrarea publică și independentă a justiției, protecția vieții private, dreptul la vot, libertatea de acces la

statuat că măsurile de izolare sau carantină, având efecte echivalente unei privări de libertate, trebuie să fie supuse controlului judecătoresc, iar lipsa acestuia atrage neconstituționalitatea reglementării.

51. Prevederea de la lit.b) a alin.(4) al art.339 din inițiativa legislativă precizează că este supusă „*auditurilor tematice*” calitatea educației și a cercetării. Acest tip de audit este menționat și la alin.(6) al art.363, respectiv la lit.d) a alin.(2) al art.430.

Aceste tipuri de audit nu sunt definite de legislația în vigoare, de standardele de audit intern și nu se regăsesc în practica auditorilor interni.

Propunerea legislativă nu conține și alte prevederi referitoare la justificarea introducerii unor noi tipuri de audit.

52. Prin raportare la măsurile propuse la art. 344 alin.(1), care introduce instituția „*arbitrajului administrativ*” ca mecanism alternativ de soluționare a disputelor, menționăm că, deși *Constituția* și legislația încurajează mecanismele alternative de soluționare a disputelor, acestea nu pot substitui sau eluda controlul judiciar deplin exercitat de instanțele de contencios administrativ. Noțiunea de „*arbitraj administrativ*” apare, astfel, ca problematică din punct de vedere constituțional în măsura în care are caracter obligatoriu, produce efecte definitive sau limitează accesul la o instanță judecătorească independentă. Potrivit art. 126 alin. (6) din *Constituție*, controlul judecătoresc al actelor administrative este garantat, iar orice mecanism care tinde să instituie o justiție administrativă paralelă, cu efecte quasi-jurisdicționale definitive, încalcă dreptul la un proces echitabil (art. 21 alin. (3)).

puterea politică, participarea democratică a cetățenilor și supravegherea de către aceștia a procesului decizional, luarea deciziilor, transparența guvernării, libertatea de exprimare, asociere și întrunire, drepturile minorităților, precum și regula majorității în luarea deciziilor politice. Statul de drept înseamnă că agențiile guvernamentale trebuie să funcționeze în cadrul legii și acțiunile lor trebuie să fie supuse controlului de către instanțele independente. Securitatea juridică a persoanelor trebuie să fie garantată. [CDL-AD(2011)049, Aviz cu privire la proiectul de lege asupra regimului stării de urgență din Armenia, § 44, citat în recentul studiu Respect for democracy, human rights and the rule of law during states of emergency - reflections, CDL-PI(2020)005rev, 26 mai 2020.]

68. În România, derogările specifice stării de urgență sunt reglementate la nivel constituțional, inclusiv sub aspectul puterilor sporite oferite executivului, adică Președintelui României, iar nu Guvernului. A "construi" prin lege o instituție nouă - "starea de alertă", cu un regim evident mai puțin restrictiv decât starea de urgență reglementată de legiuitorul constituant - dar care să permită eludarea cadrului constituțional care guvernează legalitatea, separația puterilor în stat, condițiile restrângerii exercițiului unor drepturi și al unor libertăți, contravine exigențelor generale ale statului de drept, astfel cum sunt consacrate de *Constituția României*."

Partea A VIII-A - Procedura răspunderii administrative

1. Cu privire la obiectul de reglementare al dispozițiilor propuse în cuprinsul art. 346- art. 388 și art. 398 - art. 431 din prezentul demers legislativ, arătăm că acestea contravin art. 14 din *Legea nr. 24/2000*⁶², potrivit căruia reglementările de același nivel și având același obiect se cuprind, de regulă, într-un singur act normativ, datorită faptului că normele care stabilesc răspunderea administrativă sunt prevăzute în cuprinsul Părții a VII-a din cuprinsul *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 – Codul administrativ, cu modificările și completările ulterioare*.

Potrivit jurisprudenței Curții Constituționale, reglementarea carierei personalului, indiferent de categoria profesională în discuție, trebuie să fie realizată în toate etapele sale în mod clar, coerent și previzibil (a se vedea Decizia nr. 402 din 19 septembrie 2024, paragraful 41). Totodată, Curtea a subliniat că „*principiul securității juridice exprimă, în esență, faptul că cetățenii trebuie protejați contra unui pericol care vine chiar din partea dreptului, contra unei insecurități pe care a creat-o dreptul sau pe care acesta riscă să o creeze, impunând ca legea să fie accesibilă și previzibilă (Decizia nr. 51 din 25 ianuarie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 90 din 3 februarie 2012)*”. Curtea a mai statuat că „*securitatea juridică reprezintă una dintre valorile fundamentale ale statului, fiind cuprinsă în mod implicit la art. 1 din Constituție, și reprezintă o garanție a statului de drept, iar rațiunea sa constă tocmai în protejarea individului de arbitrar, mai ales în relațiile dintre individ și stat. Deși nu este în mod expres consacrat de Legea fundamentală, acest principiu se deduce atât din prevederile art. 1 alin. (3) și (5) din Constituție, cât și din preambulul Convenției pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, astfel cum a fost*

⁶² În jurisprudența sa (Decizia nr. 56 din 16 februarie 2022, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 367 din 13 aprilie 2022, Decizia nr. 727 din 13 decembrie 2023 publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 276 din 1 aprilie 2024), instanța de contencios constituțional a statuat că „*inițiativa legislativă trebuie să vizeze relații sociale omogene, pe care să le reglementeze în mod unitar. În caz contrar, s-ar ajunge la situația inadmisibilă ca printr-o lege să se reglementeze relații sociale variate, fără legătură între ele, fără ca actul normativ astfel adoptat să reflecte o unitate normativă și un scop unic (Decizia nr. 61 din 12 februarie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 482 din 5 iunie 2020, paragraful 76). 52. Parlamentul este organul legislativ suprem al poporului român, însă în procedura de legiferare trebuie să respecte exigențele constituționale referitoare la aspectele formale ale acesteia. Este adevărat că inițiatorul legii sau deputații/senatorii, pe calea amendamentelor, au și posibilitatea să modifice alte legi, așadar, să extindă obiectul de reglementare al legii, cu condiția menținerii caracterului omogen și unitar al relațiilor sociale reglementate.*”

interpretat de Curtea Europeană a Drepturilor Omului în jurisprudența sa.”

Totodată, Curtea a reținut că *„securitatea juridică a persoanei este un concept care se definește ca un complex de garanții de natură sau cu valențe constituționale inerente statului de drept, în considerarea cărora legiuitorul are obligația constituțională de a asigura atât o stabilitate firească dreptului, cât și valorificarea în condiții optime a drepturilor și libertăților fundamentale (a se vedea în acest sens Decizia nr. 454 din 4 iulie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 836 din 1 octombrie 2018, paragraful 68). În legătură cu acest principiu, instanța europeană a reținut că „unul dintre elementele fundamentale ale supremației dreptului este principiul securității raporturilor juridice“ (Hotărârea din 6 iunie 2005, pronunțată în Cauza Androne împotriva României, paragraful 44, Hotărârea din 7 octombrie 2009, pronunțată în Cauza Stanca Popescu împotriva României, paragraful 99).”*

Astfel, normele de la art. 346 - art. 431 trebuiau eliminate din conținutul prezentei propuneri legislative, întrucât nu se integrează organic în cuprinsul prezentului demers.

2. Sub rezerva celor de mai sus menționăm următoarele:

a. la art. 346 alin. (1), sintagma *„produce un efect negativ”* este neclară având în vedere că răspunderea administrativă intervine în situația încălcării unei norme juridice.

b. la art. 346 alin. (2), referirea la *„abatere de la conduita profesională așteptată”* este superfluă și trebuia eliminată întrucât răspunderea administrativă este atrasă pentru încălcarea unei obligații prevăzute de lege sau fișa postului, nu pentru neîndeplinirea unor așteptări imprevizibile.

c. la art. 347 lit. c), enumerarea *„neglijență, imprudență sau re-credință”* trebuia revizuită în sensul referirii la formele de vinovăție reglementate în legislația din România, respectiv culpă sau intenție.

d. la art. 347 lit. d), menționarea *„compensării sau reparării prejudiciilor cauzate patrimoniului public”* în cadrul răspunderii administrative creează o confuzie cu răspunderea civilă delictuală/patrimonială, contrar prevederilor din *Codul Civil*.

e. art. 349 contravine *principiului ne bis in idem*, care prevede că răspunderea administrativă nu poate funcționa în paralel cu cea penală.

În cazul în care o persoana săvârșește o faptă care este calificată drept infracțiune, nu va putea fi trasă la răspundere și pe cale administrativă pentru aceeași faptă, deoarece o faptă nu poate să constituie în același timp atât infracțiune cât și contravenție.

f. definirea caracterului „*nepenal*” de la art. 350 alin.(1) lit. g) trebuia eliminată, întrucât contravine jurisprudenței CEDO prin care s-au conturat criteriile Engel , în sensul în care aceeași faptă în materialitatea sa poate fi încadrată drept contravenție sau infracțiune, în funcție de pericolul social creat, exemplele fiind numeroase în legislația internă, dar și în cea internațională. Curtea Europeană a Drepturilor Omului este singura competentă să interpreteze noțiunea de „*acuzatie în materie penală*” și „*pedeapsă*” prevăzute la articolele 6 și 7 din CEDO.

g. la art. 350 lit. b), se preia într-o redactare similară prevederile art. 348 alin. (3) fapt pentru care era necesară revizuirea normelor amintite.

h. în ceea ce privește răspunderea administrativă, semnalăm că dispozițiile privind „*tipologia răspunderii administrative*” din cuprinsul art. 353, chiar dacă, potrivit alin. (2), vizează numai reglementarea din prezentul cod, nu au în vedere faptul că respectivele norme sunt norme de drept substanțial, și nu norme procedurale. Mai mult decât atât, potrivit art. 693 din proiect, dispozițiile din *Codul administrativ* referitoare la răspunderea administrativă urmează a fi abrogate. Prin urmare, se va ajunge la situația în care tipurile de răspundere administrativă și regulile aplicabile vor fi prevăzute în cuprinsul *Codului de procedură administrativă*, și nu, cum ar fi corect, în cadrul *Codului administrativ*.

În plus, normele subsecvente art. 353 din textul legii propuse, stabilesc reguli generale referitoare la „*răspunderea administrativă*”, fără a se înțelege cum ar putea fi aplicate acestea în raport cu normele specifice fiecărui tip de răspundere administrativă la care se referă art. 353 și care sunt dezvoltate în cuprinsul unor capitole distincte.

i. Răspunderea pecuniară prin „*imputare directă*” de la art. 353 alin. (2) lit. c) contravine art. 1 alin.(3) și (5) din *Constituție*, precum și jurisprudenței CCR prin care s-a statuat că „*angajatorul nu poate obliga angajatul, prin propria sa decizie, să plătească despăgubirile pentru pagubele produse. În cazul în care nu există consens între aceștia cu privire la existența pagubei și/sau asupra întinderii acesteia, angajatorul trebuie să apeleze la instanța judecătorească. Numai în*

măsura în care se pronunță o hotărâre judecătorească definitivă favorabilă angajatorului, iar creanța nu este executată de bunăvoie, angajatorul poate apela la un executor judecătoresc pentru executarea silită a creanței sale. Prin urmare, o procedură internă nu are aptitudinea de a stabili ea însăși existența prejudiciului, a întinderii sale, a culpei angajatului, cu consecința emiterii unui act având caracter de titlu executoriu.”

j. la art. 357, precizăm că răspunderea constituțională a demnitarilor (ex: punerea sub acuzare a Președintelui sau miniștrilor) este reglementată exclusiv de *Constituție* și nu poate fi reglementată printr-o procedură administrativă distinctă.

k. răspunderea solidară de la art. 359 alin. (5) poate încălca *principiul caracterului personal al răspunderii juridice*, întrucât răspunderea administrativă poate fi stabilită doar pentru fapte proprii, nu și pentru lipsa unei opoziții exprimate față de o decizie vătămătoare, astfel cum rezultă din textul propus.

l. la art. 360 alin. (4,) executarea unei sancțiuni înainte ca persoana să își exercite drepturile procedurale, în situații de „urgență” și „interes public major” contravine art. 24 din *Constituție*.

m. art. 362, care introduce „sancțiuni procedurale” care se pot aplica cumulativ cu cele disciplinare, poate aduce atingere *principiului securității raporturilor juridice* consacrat de art. 1 alin.(5) din *Constituție*, întrucât pentru aceeași faptă funcționarul public este sancționat de mai multe ori pentru aceeași faptă.

n. terminologia „recomandări sancționatorii” de la art. 365 alin. 2 lit. e) este impropriu utilizată, întrucât textul definește „recomandările” ca fiind „acte cu caracter obligatoriu intern”.

o. prin soluția propusă ca decizia de despăgubire administrativă de la art. 369 alin. (3) lit. b) să fie obligatorie fără a fi analizată de către instanța de judecată, se poate încălca art. 21 din *Constituție*, întrucât repararea prejudiciului este, prin natura sa, o chestiune de competența instanțelor de judecată. O procedură administrativă de despăgubire poate fi doar facultativă (un acord amiabil), nu o decizie unilaterală a statului care să tranșeze daunele.

p. referitor la reglementarea răspunderii contravenționale, definită la art. 353 alin. (2) lit. a) și detaliată în cuprinsul art. 389 - 397, distinct de faptul că dispozițiile referitoare la acest tip de răspundere nu reprezintă „norme de procedură administrativă”, precizăm că proiectul

cuprinde prevederi necorelate între ele, care nu îndeplinesc cerințele de claritate, previzibilitate și accesibilitate, fiind imposibil de aplicat în practică.

Mai mult decât atât, normele preconizate cuprind dispoziții necorelate și contradictorii referitoare la raportul cu prevederile *Ordonanței Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, cu modificările și completările ulterioare*-reglementarea-cadru în materia contravențiilor.

Astfel cum rezultă din dispozițiile art. 389, prin proiect se creează o categorie *sui-generis* de contravenții, denumite „*contravenții administrative*”, cărora li se aplică un regim juridic distinct de cel consacrat prin *Ordonanța Guvernului nr. 2/2001*, ale cărei dispoziții rămân totuși aplicabile în completare, potrivit art. 396 alin. (1) din proiect.

O astfel de fragmentare a regimului răspunderii contravenționale ar conduce la apariția unor conflicte între norme aflate în vigoare pentru care stabilirea raportului dintre „*legea generală*” și „*legea specială*” va fi dificilă.

Mai mult decât atât, însăși reglementarea cu caracter general a contravențiilor administrative din cuprinsul proiectului este lipsită de claritate, cu dispoziții necorelate între ele sau care cuprind soluții legislative cel puțin discutabile.

Privită în ansamblu, reglementarea propusă prin proiect este neclară și lipsită de previzibilitate, fiind de natură să contravină dispozițiilor art. 1 alin. (5) *din Constituție* în componenta sa referitoare la calitatea legii.

q. definiția răspunderii contravenționale din cuprinsul art. 353 alin. (2) lit. a) se referă la „*încălcarea dispozițiilor administrative cu caracter normativ sau individual*”, fără a se ține seama de faptul că faptele care constituie contravenție pot fi săvârșite și prin încălcarea dispozițiilor actelor normative cu putere de lege.

r. există o redundanță între art. 382 alin. (4) și art. 383 alin. (2), întrucât ambele prevăd termenul de 15 zile lucrătoare de la comunicare pentru depunerea contestației.

s. formularea generică a criteriilor de delimitare a sferei „*contravențiilor administrative*” din cuprinsul art. 389 alin. (2) lit. a) - d) este de natură să conducă la dificultăți în calificarea faptelor și la

aprecierea legalității stabilirii acestui tip de contravenții în actele normative cu forță juridică inferioară legii.

t. în ceea ce privește sfera actelor normative prin care se pot stabili contravenții administrative, soluția legislativă din cuprinsul art. 390 alin. (1) este criticabilă sub aspectul includerii în enumerare a „*ordinelor de ministru*” și a „*regulamentelor interne cu caracter normativ*”.

Este adevărat că normele din proiect instituie o reglementare specială în raport cu *Ordonanța Guvernului nr. 2/2001* și, cel puțin teoretic, ar fi posibilă derogarea de la dispozițiile acesteia sub aspectul sferei actelor normative prin care se pot stabili și sancționa contravenții, însă trebuie subliniat că soluția legislativă preconizată trebuie să cuprindă garanții care să asigure respectarea principiului legalității.

În acest sens, precizăm că una dintre cerințele care trebuie îndeplinite este aceea a accesibilității reglementării.

Așa cum a subliniat Curtea Constituțională în jurisprudența sa constantă, „*accesibilitatea, din punct de vedere formal, are în vedere aducerea la cunoștința publică a actelor normative de rang infraconstituțional și intrarea în vigoare a acestora, care se realizează prin publicarea în Monitorul Oficial al României, Partea 7*” (*Decizia nr. 158/2024, par. 23*).

Or, dacă în ceea ce privește „*ordinele de ministru*” cu caracter normativ sunt incidente dispozițiile art. 11 din *Legea nr. 24/2000*, în ceea ce privește „*regulamentele interne*” cu caracter normativ, nu există nicio prevedere care să prevadă necesitatea publicării acestora în Monitorul Oficial al României, Partea I.

Pe de altă parte, referirea la „*ordinele de ministru*” pare a fi restrictivă, întrucât reglementarea aspectelor din cuprinsul art. 389 alin. (2) ar putea fi realizată și prin acte normative ale autorităților administrative autonome.

u. la art. 390 alin.(1), semnalăm că, în conformitate cu *Ordonanța Guvernului nr. 2/2001* și jurisprudenței Curții Constituționale, contravențiile se pot stabili numai prin lege, ordonanță de guvern sau hotărâre de guvern (HG) / hotărâre de consiliu local (HCL). Astfel, este necesară eliminarea referirilor la ordine de ministru ori regulamente interne cu caracter normativ.

v. potrivit art. 390 alin. (2) lit. d), actele normative prin care se stabilesc și se sancționează contravențiile administrative trebuie să

cuprindă în mod obligatoriu procedura de contestare și a termenului de exercitare a plângerii contravenționale.

Precizăm, însă, că procedura de contestare și termenul de exercitare a plângerii contravenționale sunt stabilite chiar prin prezentul proiect, în cuprinsul art. 394, astfel încât prevederea lor în fiecare dintre actele normative speciale devine redundantă, fiind de natură să nege însăși necesitatea instituirii unei reglementări generale în materie.

w. soluția legislativă din cuprinsul art. 390 alin. (3), potrivit căreia, în lipsa unor reglementări speciale, dispozițiile prezentului cod și cele ale *Ordonanței Guvernului nr. 2/2001* se aplică în mod corespunzător, este incorectă, întrucât cele două acte normative nu pot fi aplicate simultan, ci ținând seama de regulile aplicabile în ceea ce privește raportul dintre reglementarea generală și reglementarea specială.

x. la art. 391 alin. (1), prevederea referitoare la desemnarea agenților constatatori prin „*acte normative sau administrative*” se bazează pe o confuzie între stabilirea categoriilor de persoane care pot fi agenți constatatori și desemnarea efectivă a agenților constatatori, reglementarea fiind astfel lipsită de precizie normativă.

y. reglementarea sancțiunilor contravenționale specifice, prevăzută la art. 392 alin. (2), este incompletă, întrucât acestea sunt doar enumerate, fără a se preciza regimul juridic aplicabil fiecăreia dintre ele și fără a se preciza că, întrucât sunt sancțiuni principale, acestea nu pot fi aplicate simultan pentru aceeași faptă.

În plus, în ceea ce privește amenda administrativă, nu sunt indicate limitele minime și maxime generale. Precizăm că dispozițiile privind limitele generale ale amenzii fac parte din cuprinsul *Ordonanței Guvernului nr. 2/2001*, întrucât respectivele norme au în vedere „*amenda contravențională*”, și nu „*amenda administrativă*”.

z. la art. 392 alin. (5) lit. b), reglementarea sancțiunii complementare este lipsită de precizie normativă, întrucât nu se înțelege care sunt situațiile vizate prin trimiterea la „*raportările anuale de conformitate*”.

Pe de altă parte, în ceea ce privește norma din cuprinsul lit. c), precizăm că sesizarea autorităților competente pentru aplicarea unor „*măsuri suplimentare*” prevăzute de lege este o obligație a autorităților de control, și nu poate fi calificată drept sancțiune complementară.

aa. La art. 393, normele din cuprinsul alineatelor nu sunt corelate, întrucât enumerarea referitoare la mențiunile obligatorii ale

procesului-verbal nu cuprinde și datele de identificare ale persoanei responsabile, prevăzute însă la alin. (1).

Cu privire la acest aspect, precizăm că reglementarea este incompletă, întrucât nu se precizează care anume sunt respectivele date de identificare.

bb. La art. 394 alin. (2), norma este imposibil de aplicat în practică, întrucât, în loc să stabilească în mod expres instanța competentă să soluționeze plângerea contravențională, textul cuprinde o trimitere generică la dispozițiile *Codului de procedură civilă*, ceea ce face imposibilă stabilirea cu precizie a respectivei instanțe.

Avem în vedere faptul că, în mod evident, nicio dispoziție din cuprinsul Codului de procedură civilă nu stabilește instanța competentă să soluționeze plângerile împotriva „*contravențiilor administrative*”, categorie de fapte instituită prin prezentul demers legislativ. Este necesară indicarea legislației incidente care stabilește instanța competentă să judece astfel de plângeri contravenționale.

cc. În ceea ce privește reglementarea prescripției răspunderii contravenționale din cuprinsul art. 397 al proiectului de lege, întrucât, potrivit alin. (1), aceasta are în vedere „*faptele ce constituie încălcări ale prezentului cod*”, rezultă că nu poate fi aplicată în practică, întrucât proiectul nu cuprinde dispoziții de stabilire a unor contravenții pentru nerespectarea unor obligații prevăzute de cod. În măsura în care s-ar fi avut în vedere prescripția răspunderii contravenționale pentru contravențiile administrative, textul ar fi trebuit să o prevadă în mod expres.

dd. la Art. 398 alin. (1), lipsa unei definiții pentru „*eroarea administrativă*” lasă loc echivocului, nefiind clar care este distincția între faptă ilicită și eroare administrativă.

ee. Art. 403 prevede la alin.(1) faptul că răspunderea patrimonială obiectivă există și fără vinovăție, iar la alin. (3) se vorbește despre „*propria neglijență în planificare*”. Astfel, art. 403 trebuie clarificat în ce privește contradicția dintre alin.(1) și alin.(3) ale art. 403.

ff. În ce privește art. 405, textul propune o comisie internă care stabilește „*întinderea prejudiciului*” și „*forma de vinovăție*”, comisie ce pare să aibă atribuții cvasi-judiciare, fapt care poate încălca art. 124 din *Constituție* întrucât stabilirea vinovăției cu scopul de a crea un titlu executoriu (Art. 405 alin. 8) fără control judiciar prealabil încalcă dreptul la un proces echitabil și independența decizională.

gg. La art. 410 alin.(9), potrivit căruia „*procedura cercetării administrative se detaliază printr-o metodologie unitară... aprobată prin hotărâre a Guvernului*”, semnalăm că procedura de răspundere administrativă afectează direct drepturile și libertățile funcționarului public vizat. Conform jurisprudenței CCR, elementele esențiale ale raportului de serviciu al funcționarului public trebuie stabilite prin lege (act al Parlamentului), nu prin acte administrative subordonate (HG).

hh. Referitor la art. 411 alin. (4) lit. d), potrivit căruia conducătorul autorității poate respinge propunerea comisiei și poate dispune „*măsuri alternative*”, semnalăm că trebuie precizat expres care sunt acele măsuri, întrucât orice sancțiune sau măsură care afectează statutul juridic al unei persoane trebuie să fie prevăzută expres de lege

ii. Inexistența sancțiunii pentru depășirea termenelor de la art. 412 alin. (6) poate determina încălcarea principiului securității raporturilor juridice datorită faptului că persoana cercetată poate rămâne într-o stare de incertitudine sine die, ceea ce afectează dreptul la un proces soluționat într-un termen rezonabil.

jj. Reglementarea executării sancțiunilor contravenționale, alături de cele disciplinare, în cuprinsul art. 421 - 424, este necorelată cu dispozițiile art. 396 din proiect, potrivit cărora referitor la aceste aspecte privind regimul contravențiilor administrative sunt aplicabile dispozițiile *Ordonanței Guvernului nr. 2/2001*.

kk. La art. 446 alin. (6), textul este neclar sub aspectul utilizării noțiunilor de „*contravenții grave*” și „*prejudicii materiale semnificative*”, care nu sunt definite în cuprinsul proiectului legii.

Partea a IX-a – Auditul public și controlul administrativ intern

1. Ca observație cu caracter general, învederăm faptul că era necesară eliminarea parantezelor din cuprinsul Părții a IX-a, iar textele propuse trebuiau formulate în sensul stabilirii în cuprinsul normei a tuturor ipotezelor juridice vizate, în conformitate⁶³ cu art. 38 din *Legea nr. 24/2000*⁶⁴.

Totodată, arătăm că, potrivit art.50 alin.(2) din *Legea nr. 24/2000*, dacă norma la care se face trimitere este cuprinsă în alt act normativ, este obligatorie indicarea titlului acestuia, a numărului și a celorlalte

⁶³ „Utilizarea unor explicații prin norme interpretative este permisă numai în măsura în care ele sunt strict necesare pentru înțelegerea textului. Nu este permisă prezentarea unor explicații prin folosirea parantezelor.”

⁶⁴ ...privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative.

elemente de identificare. Așa fiind, redactările întâlnite în tot conținutul anexei la proiect cum ar fi: „în conformitate cu reglementările în vigoare”, „prevăzute de legislația în domeniul..” „în condițiile legii”, „potrivit actelor normative în vigoare”, ș.a. trebuiau să fie înlocuite prin identificarea expresă a actelor normative vizate.

De asemenea, potrivit art. 36 din *Legea nr. 24/2000*, „(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.* (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.*”

Așadar, era necesară eliminarea neologismelor și reformularea textelor propuse în conținutul Părții a IX-a prin utilizarea unui sinonim în limba română sau prin alăturarea corespondentului în limba română.

De asemenea, precizăm că, deși în Capitolului I din Partea a IX-a a din propunerea legislativă este definit „*Auditul public intern*”, primele trei subsecțiuni prezintă comparativ auditul public intern și controlul administrativ intern. Considerăm că cele două forme de control ar trebui prezentate în mod distinct și nu prin comparație.

Menționăm existența unor prevederi contrare sau confuze. Astfel, la alin.(1) al art.432, se precizează că auditul public intern și controlul administrativ intern sunt forme distincte de verificare și evaluare a activităților desfășurate în cadrul entităților și instituțiilor publice, având regimuri juridice, obiective, metodologii și finalități diferite.

Însă, la alin.(2) al art.345, sunt definite obiective principale comune atât pentru „*auditul administrativ*”, cât și pentru controlul intern, iar la alin.(4) al aceluiași articol sunt definite atribuții comune de monitorizare a activității entității publice atât pentru controlul intern, cât și pentru audit.

De asemenea, în Capitolul II din Partea a IX-a din inițiativa legislativă, se propune înființarea unui compartiment de control

administrativ intern, însă atribuțiile acestui compartiment, așa cum sunt definite, se suprapun cu cele ale auditului public intern.

Observațiile menționate mai sus sunt confirmate și de prevederile lit.a) a alin.(2) al art.446 din inițiativa legislativă, potrivit căroră compartimentul de control *„cooperează, în mod coordonat și neconflictual”* cu compartimentul de audit intern în vederea *„evitării suprapunerii misiunilor”*.

Menționăm că, potrivit alin.(2) al art.432, auditul public intern este definit ca o activitate preventivă. Auditul public intern este o activitate ex-post, care se desfășoară după realizarea activităților de către entitatea publică.

De asemenea, la lit.e) a alin.(1) al art.433 se precizează că finalitatea auditului public intern este *„prevenția și consilierea”*. Aceasta este în contradicție cu standardele de audit intern, buna practică și cadrul legislativ în vigoare care precizează că obiectivul general al auditului public intern poate fi atins prin activități de asigurare și activități de consiliere.

Ca urmare a misiunilor de asigurare se furnizează conducerii entității publice o asigurare rezonabilă cu privire la funcționarea controlului intern, iar pentru deficiențele constatate se formulează recomandări care sunt implementate numai dacă sunt însușite de conducerea entității. Ca urmare a misiunilor de consiliere se formulează către conducerea entității publice propuneri de soluții care pot fi luate în calcul sau nu de către aceasta.

La alin.(2) al art.432 și la lit.a) a alin.(1) al art.433, se menționează că auditul public intern are caracter consultativ. Prin aceasta se înțelege că auditul public intern trebuie efectuat, însă implementarea recomandărilor acestuia este opțiunea și alegerea structurii auditate.

Această observație este confirmată de prevederile lit.a) a alin.(1) al art.433, care precizează că auditul public intern formulează recomandări profesionale neobligatorii.

Contrar articolului menționat mai sus, la alin.(2) al art.438 se menționează că autoritățile și instituțiile publice *„au obligația de a utiliza constatările și recomandările rezultate din activitatea de audit public intern pentru adaptarea politicilor interne și îmbunătățirea performanței instituționale”*.

Potrivit legislației în vigoare și bunei practici, recomandările însușite de conducerea entității sunt obligatorii de implementat de către

structurile auditate. De asemenea, prin inițiativa legislativă trebuie făcută distincția între consilierea acordată de auditul public intern și caracterul consultativ definit.

Precizăm că unele dintre prevederile referitoare la auditul public intern nu sunt clare și specifice. În acest sens, menționăm alin.(3) al art.434 care prevede că *„orice confuzie între auditul public intern și controlul administrativ este interzisă, iar responsabilitatea delimitării clare revine conducerii instituției”*.

Considerăm că propunerea legislativă privind Codul de procedură administrativă trebuie să aibă rolul de a delimita clar formele de control ce pot fi instituite la nivelul unei entități publice și de a asigura că atribuțiile acestora nu sunt suprapuse.

De asemenea, responsabilizarea conducerii entității de a stabili limitele confuziei va duce la o abordare și interpretare neunitară a organizării și funcționării controlului administrativ intern și auditului public intern și chiar haos în funcționarea acestora.

Inițiativa legislativă creează ambiguități, unele prevederi nu sunt coerente, nu sunt armonizate cu standardele de audit intern și buna practică, nu asigură reguli sistematizate de desfășurare a activității de audit public intern și se fac confuzii de termeni și metodologie.

Totodată, inițiativa legislativă nu este clară și concisă în ceea ce privește auditul public intern, nu are caracter unitar și nu conduce la aplicarea unitară a acestei activități la nivel național. De asemenea, afectează independența și obiectivitatea auditului intern și conduce la suprapunerea activităților și atribuțiilor cu alte forme de control, cum ar fi controlul administrativ intern.

Menționăm că nu există o abordare unitară cu privire la definirea și utilizarea termenilor. Astfel, în conținutul inițiativei legislative se menționează, în cadrul unor paragrafe diferite, termenii *„audit public intern”, „audit administrativ”, „audit”, „audit intern”*, ceea ce creează confuzie. Aceeași situație se identifică și cu privire la control: *„control administrativ intern”, „control administrativ”, „control intern”, „control”* etc..

În contextul celor menționate mai sus, nu susținem promovarea propunerii legislative privind Codul de procedură administrativă în ceea ce privește măsurile referitoare la auditul public intern, întrucât aceasta nu asigură o bază juridică coerentă și exhaustivă desfășurării activității de audit public intern.

2. La art. 432, art. 444, art. 456 – 459, art. 463 alin.(2) lit. d), semnalăm că, în ce privește sancțiunile patrimoniale, în conformitate cu *Decizia CCR nr. 649/2022*, nicio sumă nu poate fi retrasă forțat din patrimoniul unei persoane fără un titlu executoriu emis sau validat de o instanță de judecată, în lipsa acordului scris al persoanei. Astfel, măsurile propuse care vizează impunerea unor sancțiuni patrimoniale în sarcina funcționarilor public aduc atingere art. 1 alin.(3) și (5) din Constituție, fapt pentru care dispozițiile trebuie eliminate.

3. Art. 345 introduce noțiunea de „*audit administrativ*” care nu există în legislația internă și nu este reglementată de *Legea nr. 672/2002 privind auditul public intern, republicată, cu modificările și completările ulterioare*. Această abordare generează probleme conceptuale și instituționale, întrucât termenul nu este definit în legislația românească, iar introducerea unei noi forme de audit riscă să creeze suprapuneri de competențe și confuzie terminologică. Astfel, recomandăm eliminarea sintagmei „*audit administrativ*” și utilizarea exclusivă a noțiunii de audit public intern, conform *Legii nr. 672/2002*.

4. La art. 345 alin. (1), se face o confuzie între controlul intern managerial, pe de o parte, și auditul, deși acestea sunt funcții distincte, reglementate separat prin *Ordinul Secretarului General al Guvernului nr. 600/2018 privind aprobarea Codului controlului intern managerial al entităților publice* și *Legea nr. 672/2002*. În acest context, arătăm că obiectivele prevăzute la alin. (2) sunt, în mare parte, atribuții ale controlului intern managerial, nu ale auditului public intern.

La alin. (3), raportarea către „*organisme superioare de control*” contravine art. 3 și art. 5 din *Legea nr. 672/2002*.

La alin. (4), introducerea de sancțiuni directe pentru neimplementarea recomandărilor nu este prevăzută în legislația actuală.

La alin. (5), lista de obiective nu este clar reglementată în ceea ce privește atribuțiile SCIM în raport cu cele ale auditului public intern.

5. Art. 361 din proiectul de lege are ca denumire marginală „*Obligația respectării codului de conduită în procedura administrativă*”, iar alin. (1) al acestui articol prevede faptul că: „(1) În cadrul desfășurării procedurilor administrative, funcționarul public are

obligația de a respecta nomele de conduită profesională prevăzute de lege și de statutul funcționarilor publici”. Alin. (2) al aceluiași articol stipulează faptul că „(2) Obligația prevăzută la alin. (1) include și respectarea codurilor de etică și a regulamentelor interne aprobate la nivelul instituției sau autorității publice din care face parte”.

Arătăm că formularea prevăzută la art. 361 alin. (2) realizează o suprapunere conceptuală între codurile de conduită/etică și regulamentele interne, prin includerea acestora din urmă în sfera obligației de respectare a normelor de conduită profesională (constatare valabilă și pentru alin. (6) al aceluiași articol). O asemenea redactare afectează distincția de scop și natură juridică dintre cele două categorii de instrumente normative, întrucât codurile de conduită au rolul de a stabili principii și standarde de comportament etic, în timp ce regulamentele interne au o funcție administrativ-organizatorică, derivată din raportul de serviciu. În consecință, textul analizat poate genera confuzie cu privire la fundamentul obligației de respectare a regulamentelor interne, care nu decurge din conduita profesională propriu-zisă, ci din obligațiile generale ale funcționarului public, fiind astfel afectată claritatea și coerența normei juridice.

6. Art. 361 alin. (4) din propunerea de Cod prevede că „(4) *Evaluarea conduitei funcționarului public în cadrul procedurilor administrative se realizează atât prin raportare la respectarea formelor legale, cât și la conformitatea cu principiile eticii și responsabilității administrative*”.

Din perspectiva normelor de tehnică legislativă, apreciem că sintagma „*respectarea formelor legale*” nu întrunește cerințele de claritate și previzibilitate ale normei juridice, întrucât nu indică în mod explicit sfera formelor avute în vedere. Noțiunea este susceptibilă de interpretări multiple, putând viza atât respectarea formelor procedurale, cât și condițiile de formă ale actelor administrative sau alte cerințe formale impuse de lege. Absența unei delimitări normative clare face dificilă determinarea criteriilor concrete de evaluare a conduitei funcționarului public, afectând coerența reglementării și capacitatea destinatarilor normei de a-și adapta conduita în mod previzibil.

7. Cu privire la art. 362 din propunerea de Cod, referitor la sancțiuni procedurale pentru conduita lipsită de etică sau contrară

interesului public, arătăm faptul că nu este clară natura acestor sancțiuni și nici regimul juridic aplicabil.

Astfel, din alin. (1) al articolului menționat anterior nu rezultă în mod clar când pot fi aplicate aceste sancțiuni. Această neclaritate decurge și din folosirea sintagmei „*incompatibile cu exigențele interesului public*”.

Alin. (4) al acestui articol generează confuzie din perspectiva persoanei competente să aplice astfel de sancțiuni. Așadar, nu este clar în ce situații decizia administrativă motivată de aplicare a sancțiunii procedurale se emite de către conducătorul instituției și în ce situații se emite de către comisia de disciplină ori comisia de etică funcțională. Alin. (6) nu este corelat cu alin. (4) din art. 362, decurgând din acesta că doar conducătorul instituției poate aplica sancțiuni procedurale.

De asemenea, nu este clară diferența dintre sancțiunile procedurale și sancțiunile disciplinare. Această neclaritate este generată și de faptul că una dintre sancțiunile procedurale reglementată de art. 362 alin. (3) lit. d) din propunerea de Cod este: „*d) sesizarea comisiei de disciplină ori a autorității ierarhice superioare, în vederea declanșării procedurii disciplinare.*”

Astfel, regimul juridic al sancțiunilor procedurale este neclar din mai multe perspective, precum a faptelor funcționarilor publici care pot atrage aplicarea unor sancțiuni procedurale (spre exemplu, aceste sancțiuni se aplică în cazul încălcării Codurilor de conduită/etică); a organelor competente să aplice astfel de sancțiuni procedurale; a desfășurării procedurii de aplicare a sancțiunilor (spre exemplu, este necesară instituirea obligativității audierii funcționarului public?); a termenului în care pot fi aplicate astfel de sancțiuni; a căii de atac împotriva unei astfel de sancțiuni (termen de contestare, entitatea competentă să soluționeze calea de atac); a drepturilor persoanei fizice sau juridice vătămate ca urmare a comportamentului funcționarului public (spre exemplu, alin. (5) lit. b) din art. 362 reglementează faptul că aceasta poate solicita adoptarea unor măsuri reparatorii directe, fără a fi clar ce înseamnă aceste măsuri și cine le poate adopta).

8. Cu privire la art. 363 din propunerea de Cod (referitor la monitorizarea și evaluarea conformității etice în administrația publică), arătăm că nu este clar cum se corelează acesta cu prevederile deja în

vigoare privind atribuțiile consilierului de etică (reglementate de art. 454 din *Codul Administrativ*).

Totodată, constatăm că atât pentru comisia de etică/consilierul de etică, cât și pentru comisia de disciplină și structura de audit public intern (în colaborare cu compartimentul de resurse umane și cu unitatea de control intern managerial) se reglementează aceleași atribuții.

Prin urmare, apreciem că nu este clar cum se corelează această prevedere cu normele deja în vigoare care reglementează atribuții distincte pentru consilierii de etică, comisiile de disciplină și structurile de audit public intern. Astfel, constatăm că textul de lege analizat atribuie în mod imprecis și suprapus aceleași competențe mai multor structuri cu roluri și natură diferite. Reglementarea unor atribuții identice în sarcina unor structuri distincte, fără delimitarea expresă a sferei de competență și a relațiilor de coordonare dintre acestea, generează confuzie și face imposibilă determinarea structurii competente în fiecare situație concretă.

Referitor la prevederea conform căreia „(4) *Autoritățile și instituțiile publice au obligația de a transmite anual, până cel târziu la data de 31 martie a anului următor, un Raport privind conformitatea etică instituțională*”. Precizăm faptul că nu decurge în mod clar din propunerea de Cod cine are competența întocmirii unui astfel de raport (structura/persoana competentă din instituție) și nici toate instituțiile competente să îl primească.

Spre exemplu, din alin. (4) nu rezultă în mod clar și previzibil care sunt autoritățile ierarhic superioare sau instituțiile cu atribuții în domeniul integrității. Totodată, nu este clar nici care sunt situațiile în care Raportul reglementat de art. 363 din proiectul de Cod trebuie să fie transmis Agenției Naționale a Funcționarilor Publici (ANFP) sau situațiile în care se trimite instituției cu atribuții în domeniul integrității și nu ANFP.

Alin. (6) din art. 363 prevede faptul că „(6) *Dacă se constată abateri sistemice de la nomele de conduită sau deficiențe grave de conformitate etică, autoritățile de control competente pot declanșa acțiuni de audit tematic sau inspecție specială, în condițiile legii*”. Apreciam faptul că folosirea sintagmelor „abateri sistemice”, „deficiențe grave de conformitate etică”, „autorități de control competente”, „inspecție specială” lipsește textul de îndeplinirea

cerințelor de claritate și previzibilitate reglementate de normele de tehnică legislativă.

Și prevederile alin. (7) din art. 363 sunt neclare din mai multe perspective privind regimul juridic aplicabil, precum: din perspectiva faptelor exacte care constituie abateri grave, a persoanelor care pot răspunde pentru astfel de abateri, a sancțiunilor aplicabile (sancțiuni instituționale sau personale), a structurilor competente să constate abaterile și să aplice sancțiunile, a termenelor de constatare și sancționare a abaterilor grave, a termenului și căii de atac împotriva deciziei de sancționare, ș.a.

9. În ce privește art. 432-434, semnalăm că sintagma „*control administrativ*” nu este corelată cu SCIM. De asemenea, auditul este prezentat exclusiv ca funcție consultativă, fără menționarea rolului de asigurare prevăzut de *Legea nr. 672/2002*, iar obligația auditorilor de a solicita sesizarea structurilor de control contravine cadrului legal aplicabil.

10. Referitor la art. 435, formularea „*în măsura în care dispozițiile Legii nr. 672/2002 nu contravin prezentului cod*” este neconformă principiului *specialia generalibus derogant*. Totodată, lipsa menționării rolului UCAAPI - Unitatea Centrală de Armonizare pentru Auditul Public Intern contravine art. 5-6 din *Legea nr. 672/2002*.

11. La art. 436, textul propus nu menționează expres care este rolul UCAAPI în elaborarea normelor metodologice. De altfel, accesul la date trebuia corelat cu art. 18 din *Legea nr. 672/2002* și cu legislația care reglementează prelucrarea datelor cu caracter personal, conform *Regulamentului General privind Protecția Datelor privind protecția datelor*.

12. La art. 437-440, semnalăm că termenele fixe (5, 10, 15 zile) nu există în legislația actuală și pot afecta flexibilitatea auditului. În plus, raportarea către „*instituția ierarhic superioară*” contravine art. 3 din *Legea nr. 672/2002*.

13. Art. 439 prevede aprobarea Planului anual de audit „*până la 31 ianuarie*”, ceea ce contravine legislației interne, respectiv cu *Legea*

nr. 672/2002 potrivit căreia planificarea trebuie realizată în anul anterior, pe baza analizei riscurilor și a planului strategic.

14. La art. 441 – 446, precizăm faptul că, în ce privește criteriile de constituire a compartimentelor, acestea sunt arbitrare, iar obligația de „*alinieare a recomandărilor auditului cu cele ale controlului*” afectează independența auditului.

15. În ce privește art. 447, considerăm că era necesară clarificarea faptului că activitatea Consiliului de Etică Instituțională nu interferează cu activitatea de audit intern.

Prin stipularea că în metodologia de la art. 447 se includ aspectele privind avertizările în interes public, apreciem că se afectează caracterul previzibil și clar al textului propus, din perspectiva corelării acestor prevederi cu cele deja în vigoare într-un act normativ primar, respectiv *Legea nr.361/2022*, care cuprinde dispoziții exprese și detaliate cu privire la măsurile de protecție a avertizorilor în interes public, la canalele interne și externe de raportare, la procedurile care trebuie să fie elaborate de către autoritățile și instituțiile publice în această materie.

Totodată, amintim că, în această materie, GRECO a recomandat, în cadrul Rundeii a cincea de evaluare, „*ca (i) coduri de conduită pentru persoane cu funcții executive de conducere, (...), să fie adoptate ori revizuite și publicate online, acoperind toate aspectele de integritate relevante (e.g. conflicte de interese, cadouri, contacte cu părți terțe, activități auxiliare, informații confidențiale, restricții post-angajare etc.), însoțite de prevederea unei îndrumări clare; și (ii) să se asigure o monitorizare adecvată și o punere în aplicare a codurilor de conduită.*”

Potrivit dispozițiilor art. 447 din proiectul de Cod, fiecare autoritate sau instituție publică centrală ori locală are obligația de a constitui, prin act administrativ al conducătorului instituției, un Consiliu de Etică Instituțională, cu rol de supraveghere, consiliere și monitorizare a respectării normelor de conduită profesională și a principiilor eticii administrative, în vederea consolidării integrității și încrederii publice în administrație.

În acest sens, amintim că organismul anticorupție al Consiliului Europei a recomandat: „*(ii) consiliere confidențială efectivă și consecventă cu privire la toate standardele de integritate să fie furnizată și documentată pentru persoane cu funcții executive de conducere.*”

În vederea implementării recomandării GRECO, arătăm că este necesar ca normele care reglementează consilierea cu privire la standardele de integritate să fie clare, atât din perspectiva persoanelor competente să ofere consiliere, cât și din perspectiva atribuțiilor și a obligațiilor acestor persoane (spre exemplu, obligația de confidențialitate).

16. La art. 448 - art.463, procedura se suprapune parțial cu SCIM, iar unele atribuții ale controlului aparțin auditului intern. Totodată, observăm că nu există delimitare clară între control administrativ, control financiar preventiv și audit.

Așadar, articolele 345 și 432-463 necesitau revizuire substanțială, pentru a proteja independența auditului public intern, a evita suprapunerile cu *Legea nr. 672/2002* și pentru a asigura coerența cu SCIM și cu normele UCAAPI și pentru a preveni conflictele de competență între audit și control

Astfel, în urma analizei detaliate, rezultă că inițiativa legislativă nu aduce un plus de coerență, eficiență sau claritate cadrului normativ existent. Dimpotrivă, prin introducerea unor concepte nereglementate, prin suprapuneri cu legislația specială și prin omisiunea corelării cu acte normative obligatorii (în special *Ordinul nr. 600/2018* și rolul UCAAPI), proiectul riscă să genereze paralelisme legislative, confuzii instituționale, afectarea independenței auditului public intern, riscuri operaționale și incoerență procedurală.

17. În ce privește art. 465 - art. 470, observăm că prin normele propuse se reglementează atribuții care sunt deja stabilite potrivit legislației actuale, fapt pentru care propunem eliminarea normelor din prezentul demers, întrucât, potrivit art. 6 alin.(1) din *Legea nr. 24/2000*, „*Proiectul de act normativ trebuie să instituie reguli necesare, suficiente și posibile care să conducă la o cât mai mare stabilitate și eficiență legislativă. Soluțiile pe care le cuprinde 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.*”

18. O deficiență de tehnică legislativă identificată în cuprinsul art.482 vizează instituirea unei sancțiuni juridice uniforme, nulitatea de drept, pentru o sferă eterogenă de măsuri, unele dintre acestea fiind incompatibile cu acest remediu.

Conform art. 8 alin. (4) din *Legea nr. 24/2000*, textul legislativ trebuie să fie formulat clar și să asigure precizia dispozițiilor. Propunerea stipulează la alin. (2) că măsurile care produc un „*prejudiciu material sau moral*” sunt nule de drept.

Nulitatea este o sancțiune specifică actelor juridice (decizii de concediere, ordine de mutare, acte administrative de retrogradare). Totuși, represaliile pot îmbrăca forma unor fapte materiale sau a unor omisiuni (ex: hărțuirea la locul de muncă, izolarea *de facto*, refuzul de a furniza echipamente de lucru).

O faptă materială (cum este marginalizarea sau excluderea informală din proiecte) nu poate fi „*nulă*”, ea fiind o stare de fapt, nu un act juridic. În aceste cazuri, remediul corect este cel al încetării conduitei ilicite și al angajării răspunderii patrimoniale, nu nulitatea. Confuzia dintre planul actelor juridice și cel al faptelor materiale încalcă cerința de claritate și predictibilitate a normei.

Conform art.53 alin. (2) din *Legea nr. 24/2000*, normele de drept material trebuie să preceadă pe cele de ordin procedural, iar sancțiunile trebuie clar precizate.

Art. 482 din proiectul de lege interzice represaliile, dar nu stabilește cine răspunde pentru prejudiciul moral provocat. În absența unei secțiuni care să detalieze răspunderea contravențională sau patrimonială a instituției, dispoziția privind „*despăgubirile integrale*” rămâne o normă programatică.

Aceste aspecte au drept consecință lipsirea acestui capitol de caracterul coercitiv necesar oricărui act normativ.

În contextul existenței *Legii nr.361/2022*, care reglementează exhaustiv protecția avertizorilor, oportunitatea introducerii unui capitol nou într-un alt act normativ trebuie evaluată prin prisma art.16 din *Legea nr.24/2000*, precum și prin prisma art. 6 alin.(1), potrivit căruia orice proiect de act normativ trebuie să instituie reguli necesare, suficiente și posibile, care să conducă la stabilitate legislativă.

Pentru a preîntâmpina potențiale dificultăți de ordin procedural în implementarea sancțiunilor, era preferabilă reducerea dimensiunii

acestui capitol la o normă de corelare cu sediul general al materiei. Un astfel de demers ar asigura aplicarea mecanismelor procedurale avansate prevăzute de legea-cadru, protejând textul de riscul unei reglementări parțiale sau insuficiente în raport cu standardele actuale de protecție a avertizorilor.

Titlul II- Procedura contencioasă administrativă Partea I- Contencios Administrativ

1. În legătură cu art. 483 alin. (1) din cuprinsul proiectului de lege, semnalăm existența unui paralelism legislativ prin raportare la definiția contenciosului administrativ prevăzută de art. 19 alin. (2) pct. 23, care este reluată de prevederile menționate.

În legătură cu art. 483 alin. (2) teza a II-a din cuprinsul propunerii, semnalăm că noțiunea de autoritate publică, astfel cum este definită la art. 19 alin. (2) pct. 12, include deja termenul de entitate care exercită prerogative de putere publică.

2. Cu privire la art. 484 alin. (1), considerăm că se impunea clarificarea intenției de reglementare prin raportare la sintagma *„verificarea legalității faptelor ori inacțiunilor autorităților publice”*, având în vedere că faptele juridice sunt acțiuni sau inacțiuni care produc efecte juridice în virtutea legii, fără ca acestea să-și aibă izvorul într-o manifestare de voință concretizată într-un act juridic, astfel că formularea pare a fi improprie. În acest sens, deoarece legea le recunoaște efecte juridice ca atare, nu reiese care ar fi rezultatul urmărit prin verificarea legalității acestora.

3. Cu privire la art. 485, semnalăm că aceste prevederi sunt susceptibile să nu prezinte valoare normativă, întrucât enunță principiile fără a le atribui sancțiuni corelative sau obligații în sarcina autorităților publice sau organelor judiciare.

4. Punem în vedere necesitatea corelării prevederilor art. 486 în privința interesului legitim și clasificării acestuia cu cele de la art. 19 alin. (2) pct. 34-35, Cap. V din proiectul de lege.

5. Cu privire la art. 487 alin. (4), apreciem că excluderile din sfera controlului de legalitate în contenciosul administrativ trebuie reevaluate, având în vedere că, spre exemplu, chiar și actele interne pot vătăma interesele personalului autorităților publice, astfel că, pentru respectarea exigențelor dreptului la apărare prevăzut de art. 21 din *Constituție*, se impune revizuirea și clarificarea acestor prevederi. De asemenea, în privința lit. c), această normă poate exclude inclusiv contractele administrative din sfera contenciosului administrativ.

6. În măsura în care, prin art. 489, se urmărește reglementarea contenciosului obiectiv, se impunea revizuirea soluției și corelarea inclusiv cu alte prevederi din alte acte normative privind, spre exemplu, competența prefectului sau Agenției Naționale a Funcționarilor Publici.

7. Cu privire la art. 490 alin. (1), considerăm că era necesar, pe de o parte, corelarea cu art. 121 din proiectul de lege, în privința calculului termenelor pe zile lucrătoare, iar, pe de altă parte, trimiterea la prevederile *Codului de procedură civilă* din cuprinsul alin. (4) nu se corelează cu stabilirea termenului pe zile calendaristice.

8. Cu privire la art. 491 alin. (2), precizăm că se impunea clarificarea actului administrativ a cărui legalitate este examinată pe cale incidentală, respectiv dacă se are în vedere actul administrativ normativ atacat sau actele administrative individuale, atacate într-un litigiu distinct fără a fi atacat și actul administrativ normativ.

9. Cu privire la art. 492, apreciem că era necesară clarificarea condiției prevăzute la alin. (2) lit. a) în privința referirii la argumente aparente privind nelegalitatea actului contestat. De asemenea, se impunea reformularea alin. (3), deoarece din formularea actuală rezultă că justificarea unui caz bine întemeiat și existența unui prejudiciu grav și iminent sunt impuse doar în situația de la lit. a), când cererea de suspendare este formulată anterior introducerii acțiunii principale.

10. Cu privire la art. 493 alin. (3) teza a II-a, din rațiuni de previzibilitate, era necesară prevederea procedurii prin care instanța de recurs suspendă executarea încheierii atacate.

11. Cu privire la art. 497, menționăm că, la alin (1) lit. b), pentru precizia textului normativ, se impunea eliminarea termenilor neclari, precum „*aspecte tehnico-juridice de complexitate ridicată*”. În același sens, considerăm neclară referirea la „*interpretarea unor norme juridice complexe*” din cuprinsul alin. (2) lit. a), deoarece nu reiese dacă această condiție este alternativă sau cumulativă cu cea privind pragul valoric, și nici modul în care este îndeplinită.

12. Cu privire la art. 501, nu reiese cu claritate ce se are în vedere la alin. (2) prin îndeplinirea „*cumulativă sau alternativă*” a mai multor criterii, deoarece acești termeni sunt în anti-teză.

De asemenea, se impunea formularea lit. a), b) și f) pentru mai multă claritate, având în vedere că dispozițiile constituționale sunt direct aplicabile, nu reiese modalitatea de apreciere a gradului ridicat de specializare tehnică, și nici ce se are în vedere prin „*impact sistemic*”.

13. Cu privire la art. 502, precizăm că nu reiese cu claritate care este termenul în care se poate solicita soluționarea cauzei de către instanța ierarhic superioară, și nici modalitatea de soluționare a conflictului de competență, având în vedere că, potrivit alin. (1), soluționarea de către instanța ierarhic superioară este facultativă, nefiind o regulă de competență exclusivă.

14. Cu privire la art. 504, cu titlu general, apreciem că se impunea o altă soluție legislativă de instituire a competenței teritoriale exclusive la sediul autorității publice pârâte, având în vedere că prin aceasta există riscul ca accesul liber la justiție să fie îngrădit prin crearea unor obstacole nejustificate, conform art. 21 din *Constituție*, inclusiv în raport de reclamantul-persoană vătămată într-un drept de autoritatea publică-pârâtă, astfel cum se prevede la art. 52 din *Constituție*.

15. Cu privire la art. 505, precizăm că, prin determinarea competenței prin raportare la modul în care autoritatea publică a acționat prin emiterea actului administrativ, există riscul ca, pentru a determina competența, aspect prealabil, instanța de judecată să fie nevoită să examineze fondul cauzei, ceea ce ar putea echivala cu o situație de antepronunțare, atrăgând incompatibilitatea judecătorului în cauză. Astfel, considerăm că aceste criterii trebuie revizuite pentru mai multă

claritate și prin raportare la fapte obiective, ce nu necesită aprecierea fondului cauzei.

16. Cu privire la art. 510, menționăm că se impunea clarificarea alin. (3) lit. c), deoarece nu reiese modalitatea de evaluarea a îndeplinirii acestei condiții.

17. Semnalăm că dispozițiile art. 513 creează un paralelism legislativ prin raportare la dispozițiile art. 501-503, astfel că se impune utilizarea normei de trimitere și clarificarea intenției de reglementare în privința criteriilor de clarificare a litigiilor complexe.

18. Cu privire la art. 524, considerăm că se impunea clarificarea sancțiunii „*anulării pentru lipsă de procedură*”, având în vedere că aceasta nu este prevăzută de dispozițiile prezentei propuneri. În acest sens, se va avea în vedere corelarea cu prevederile art. 525 alin. (1) lit. h).

19. Referitor la art. 536 din proiectul de lege, apreciem că această prevedere ar fi trebuit dimensionată și poziționată în corpul inițiativei legislative, întrucât soluțiile pe care le oferă instanța cu ocazia judecării cererii sunt tratate neunitar, în cuprinsul mai multor articole, precum art. 544 sau 575 din cuprinsul propunerii.

20. Referitor la art. 537, considerăm că reglementarea preconizată nu oferă suficiente elemente privind regimul juridic al probelor, modalitatea de administrare a acestora etc. O astfel de reglementare naște premisele lipsei securității juridice, întrucât modalitatea de administrare a probelor în cadrul litigiului este lipsită de previzibilitate. Totodată, referitor la soluția de la alin. (3), apreciem că aceasta trebuia evaluată, întrucât, în lipsa unei căi de atac privind anularea actului administrativ, înscrisul oficial are valoare probatorie până la înscrierea în fals, iar remediul pentru răsturnarea prezumției de autenticitate care efecte inclusiv în sfera dreptului penal.

În plus, având în vedere că apelul este o cale devolutivă de atac, realizându-se în concret o nouă judecată a fondului, apreciem că regula administrării probelor doar în primă instanță trebuie reevaluată. De asemenea, limitarea administrării de noi probe este excesivă și în cazul

recursului, întrucât, deși este o cale extraordinară de atac de reformare nedevolutivă, totuși trebuie admisă administrarea unor noi înscrisuri, dacă acestea sunt depuse în termen. În plus, în privința revizuirii, invocarea unor înscrisuri noi este inerentă exercitării acestei căi de atac, în anumite circumstanțe.

21. Cu privire la art. 538, apreciem că soluția nu menționează clar care este modalitatea în care nedepunerea dosarului administrativ urmează să profite reclamantului. În acest caz, instanța se află în imposibilitate de a stabili situația de fapt, iar sancțiunea potrivită este cea existentă în dreptul pozitiv din sfera contenciosului administrativ, respectiv aplicarea amenzii judiciare conducătorului instituției pentru fiecare zi de întârziere nejustificată. În plus, apreciem că norma care prevede posibilitatea inversării sarcinii probei este improprie, întrucât nu se poate stabili domeniul de aplicare al sintagmei *„dezechilibru informațional evident”*. În plus, chiar dacă o asemenea soluție ar fi acceptată, s-ar crea o prezumție relativă privind culpa autorității publice.

22. Referitor la soluția de la art. 539, apreciem că aceasta ar fi trebuit evaluată, întrucât absența unei părți de la judecarea cauzei ar putea genera o amânare sine die a soluționării litigiului.

23. Cu privire la art. 540 alin. (4), apreciem că trebuia să se facă distincția între minorii care dispun de capacități de exercițiu restrânsă și minorii care sunt lipsiți de capacități de exercițiu, întrucât instituțiile incidente sunt diferite, putând fi incidente fie dispozițiile specifice asistării, fie cele specifice mecanismului reprezentării.

24. Apreciam că se impunea evaluarea art. 541 alin. (4), întrucât domeniul de aplicare al acestuia este dificil de stabilit, având în vedere că nu este clară semnificația termenilor care fac posibilă operarea contenciosului de plină jurisdicție. Drept urmare, considerăm că sintagma *„exces de putere publică, de o disproporție evidentă între scopul urmărit și mijloacele utilizate sau de o conduită vădit arbitrară ori abuzivă”* necesită detalieri suplimentară, pentru a permite instanței să identifice în mod concret care sunt situațiile în care poate aplica regulile specifice contenciosului de plină jurisdicție.

25. Soluția preconizată de la art. 543 trebuia evaluată, întrucât, prin instituirea normei, instanțele urmează să exercite, din oficiu, un control de legalitate a posteriori asupra tuturor actelor administrative normative. Practic, se creează indirect o acțiune în anulare în raport cu actele administrative normative, care urmează să existe în toate cererile principale care reclamă drepturi în baza acestora.

26. Cu privire la art. 544 alin. (3), apreciem că se impunea eliminarea acestuia, întrucât aspectele privind executarea silită sunt reglementate pe larg în cadrul „*Părții a II-a Procedura executării silite și proceduri contencioase speciale*”. Or, o astfel de reglementare este susceptibilă să creeze paralelisme legislative.

27. În ceea ce privește art. 549 alin. (4), apreciem că era necesară analizarea normei, întrucât sancțiunile prevăzute pentru formularea de cereri vădit neîntemeiate trebuie să aibă un alt regim juridic. Astfel, ca regulă generală, partea care pierde un proces va fi obligată la plata cheltuielilor de judecată, având în vedere culpa procesuală a acesteia. Cu toate acestea, căderea în pretenții nu echivalează cu formularea de cereri vădit nefondate, neîntemeiate sau inadmisibile, iar sancțiunea pentru o asemenea conduită procesuală este fie aplicarea amenzii judiciare, fie repararea prejudiciului creat părții adverse în temeiul răspunderii civile de drept comun (delictuale). Spre exemplu, art. 189 din *Codul de procedură civilă* prevede faptul că: „*Cel care, cu intenție sau din culpă, a pricinuit amânarea judecării sau a executării silite, prin una dintre faptele prevăzute la art. 187 sau 188, la cererea părții interesate, va putea fi obligat de către instanța de judecată ori, după caz, de către președintele instanței de executare la plata unei despăgubiri pentru prejudiciul material sau moral cauzat prin amânare.*”.

28. Articolul 550 alin. (1) necesita o altă formulare, întrucât modalitatea de enunțare a acestuia este improprie. Astfel, intervenientul principal poate formula o pretenție care vizează dreptul dedus judecății sau un drept strâns legat de acesta, iar nu un drept asupra obiectului litigiului.

29. Mecanismul reglementat de art. 552 trebuia redimensionat în integralitate. Cererea de intervenție presupune două etape procesuale

care au ca obiect aspecte de drept diferite. Într-o primă etapă, se judecă admisibilitatea în principiu a cererii de intervenție, prin care se verifică îndeplinirea condițiilor generale privind cererea de chemare în judecată, precum și condițiile speciale prevăzute de art. 550 și art. 551. Ulterior, în a doua etapă, soarta intervenientului depinde de dezlegarea fondului litigiului. Astfel, norma de la art. 552 trebuia evaluată, întrucât arhitectura instituției cererii de intervenție este incompatibilă cu reglementarea preconizată. Observațiile anterioare sunt aplicabile și art. 553 din proiectul de lege.

30. Referitor la art. 555 - 557, apreciem că se impunea analizarea conținutului conexării, deoarece, din modalitatea de formulare, conținutul normativ se confundă cu instituția litispendenței, care are un regim juridic distinct de cea a conexității. Totodată, soluția de la art. 556 alin. (4) necesita o evaluare, având în vedere că aspectele referitoare la competență trebuie discutate cu prioritate față de excepția conexității sau a litispendenței, întrucât o instanță trebuie să fie competentă pentru a judeca aceste excepții.

31. Cu privire la art. 559, acesta trebuia evaluat, întrucât normele preconizate nu respectă regimul specific consacrat al excepțiilor. Astfel, inadmisibilitățile necesită o reglementare specifică mai largă, deoarece această categorie nu cunoaște o consacrare legală în legislația din România. Inadmisibilitățile au la bază o preluare nefiltrată a acestei categorii din dreptul procesual francez, unde acestea beneficiază de un regim juridic specific și detaliat. Acestea nu sunt veritabile excepții, ci o categorie intermediară între excepțiile procesuale de procedură/fond și apărările de fond. În dreptul pozitiv din România, inadmisibilitatea este, în general, un efect al exercitării acțiunii fără îndeplinirea unor condiții procesuale. Totodată, inadmisibilitatea intervine atunci când se exercită o cale de atac neprevăzută de lege. Drept urmare, inserarea acestei categorii a inadmisibilității necesita o reglementare amplă, astfel încât aceasta să răspundă condițiilor prevăzute de previzibilitate a normei juridice.

32. Cu privire la art. 561, considerăm că se impunea formularea acestuia, având în vedere specificul dreptului procesual. Astfel, din perspectiva prevederilor prezentei propuneri, procesul urmează

următoarele faze: faza scrisă, cercetarea procesului, dezbaterile, deliberarea și pronunțarea hotărârii. Drept urmare, norma de la alin. (1) nu își găsește justificarea, întrucât soluționarea excepțiilor urmează să aibă loc, ca regulă, în cadrul cercetării procesului. De altfel, pot fi imaginate situații când anumite excepții pot fi incidente chiar și în etapa dezbaterii (spre exemplu, lipsa dovezii calității de reprezentant). Referitor la incidentele procesuale, acestea pot apărea în orice fază a procesului, fiind influențate de termenele în care părțile pot formula diferitele cereri incidentale.

Referitor la unirea excepției cu fondul, soluția trebuia evaluată. Pentru a uni excepția cu fondul, sunt necesare două condiții cumulative: (i) pentru soluționarea excepției să fie necesară administrarea de probe, iar (ii) probele să fie comune probelor care urmează a fi administrate pentru dezlegarea fondului litigiului. Drept urmare, soluția de la alin. (4) trebuia să țină cont de aceste aspecte specifice modalității de rezolvare a excepțiilor. În plus, nu este clară modalitatea în care incidentele de fond urmează a fi unite cu fondul iar intenția de reglementare nu este clară din perspectiva regulilor de procedură.

33. Cu privire la art. 562 alin. (1) și (3), apreciem că normele preconizate nu prevăd în concret care este calea de atac împotriva *„încheierilor prin care se soluționează excepțiile și incidentele procesuale”* care duc la stingerea procesului sau produc *„o vătămare gravă și ireparabilă uneia dintre părți”*. Simpla trimitere de la alin. (3) la regimul căilor de atac prevăzute de propunerea legislativă nu este suficientă, întrucât nu permite identificarea în concret a remediei avut în vedere de inițiator. Drept urmare, se impune clarificarea normelor preconizate.

34. Cu privire la art. 563, apreciem că separarea soluționării excepțiilor sau a incidentelor procesuale de etapa cercetării procesului este improprie, iar normele care vizează această soluție trebuie reevaluate. Activitatea de soluționare a excepțiilor și a incidentelor este specifică cercetării procesului, iar, precum s-a arătat și anterior, excepțiile și incidentele pot interveni și ulterior încheierii cercetării procesului. Drept urmare, norma preconizată nu ține cont de specificul desfășurării procesului civil.

35. Referitor la art. 568 alin. (4), precizăm că întrucât aspectele avute în vedere sunt elemente care sunt specifice administrării probelor, activitate încheiată odată cu sfârșitul cercetării procesului.

36. Soluțiile preconizate de art. 570 nu țin cont de specificul deliberărilor și al pronunțării hotărârii. Pronunțarea hotărârii și redactarea acesteia sunt momente procedurale distincte, iar, în măsura în care se intenționa reglementarea obligației instanței de a redacta hotărârea la momentul pronunțării, acest aspect trebuia specificat în mod expres. Spre exemplu, o asemenea soluție este prevăzută de *Codul de procedură penală* care prevede la art. 406 alin. (1) faptul că „*Hotărârea trebuie să fie redactată la momentul pronunțării în cazurile în care se pronunță una dintre soluțiile prevăzute la art. 396 și 397.*”. Or, din cuprinsul art. 572, nu rezultă că aceasta este intenția de reglementare. În plus, prevederile art. 570 nu pot fi coroborate cu cele ale art. 572 și ale 577, având în vedere termenele prescrise cu privire la pronunțarea și redactarea hotărârii. În plus, prin modalitatea de reglementare, se creează paralelism legislativ cu privire la pronunțarea și redactarea hotărârii.

Referitor la alin. (2) lit. c), soluția ar fi trebuit să aibă în vedere și posibilitatea reluării etapei dezbaterilor, nu doar pe cea a cercetării judecătorești.

37. Cu privire la art. 571, atragem atenția asupra faptului că prevederile alin. (1) nu se conciliază cu prevederile alin. (2). Astfel, alin. (1) prevede caracterul secret și nepublic al deliberărilor, dar alin. (2) lit. b) face trimitere la asigurarea contradictorialității în etapa deliberării. Având în vedere specificul acestei etape procesuale, apreciem că se impunea eliminarea mențiunii din cuprinsul alin. (2) lit. b) referitor la contradictorialitate.

38. Atragem atenția că art. 575 are același obiect de reglementare precum art. 544, creându-se, astfel, un paralelism legislativ. Drept urmare, era necesară eliminarea unuia dintre articolele anterior menționate și adaptarea soluțiilor instanței în funcție de intenția de reglementare. Aceeași observație este aplicabilă și în cazul art. 581 și 582, care reiau soluțiile pe care instanța de contencios administrativ le poate pronunța în soluționarea litigiului.

39. Apreciem că prevederile art. 576 alin. (3) trebuiau integrate în cuprinsul art. 574, care prevăd elementele pe care hotărârea instanței de contencios administrativ trebuie să le cuprindă.

40. Referitor la art. 600 – 602, având în vedere caracterul de cale extraordinară de atac a recursului, care poate fi exercitată numai în cazurile expres prevăzute de lege, subliniem faptul că textele preconizate nu reglementează cazurile specifice în care poate fi exercitată această cale de atac, fiind necesară reglementarea lor expresă sau, după caz, trimiterea la condițiile *Codului de procedură civilă*.

41. Cu privire la art. 604 alin. (1) lit. g), atragem atenția că această normă trebuia eliminată întrucât nu prevede un caz specific de exercitare a revizuirii, fiind imposibilă stabilirea domeniului de aplicare al acestui motiv. Aceeași mențiune este aplicabilă și în cazul art. 608 alin. (1) lit. e). De altfel, norma preconizată este în directă contradicție cu norma de la alin. (2), care prevede că motivele de revizuire se interpretează restrictiv, nefiind permisă extinderea acestora.

42. Referitor la art. 605 alin. (2), norma preconizată trebuia evaluată, întrucât revizuirea este o cale de atac extraordinară de retractare, care se exercită împotriva unei hotărâri definitive. Fiind o cale de atac de retractare, aceasta urmează să fie depusă și să se judece la instanța a cărei hotărâre este atacată, nefiind incidente normele referitoare la trimiterea căii de atac la instanța competentă. Aceeași precizare este valabilă și în cazul art. 609 alin. (2).

Partea a II - a Procedura executării silite și proceduri contencioase speciale

1. Având în vedere că, potrivit art. 13-16 din *Legea nr.24/2000*, orice nouă reglementare trebuie să se integreze organic în ansamblul legislației, să fie corelată cu actele normative de același nivel sau de nivel superior și să evite paralelisme legislative, apreciem că dispozițiile propuse la art. 613-683 ridică, într-o primă etapă, serioase probleme de sistematizare și coerență normativă.

Textele analizate reiau, dezvoltă sau dublează instituții deja reglementate în *Legea nr.554/2004 a contenciosului administrativ, cu modificările și completările ulterioare*, în *Legea nr.134/2010 privind*

Codul de procedură civilă, cu modificările și completările ulterioare, în Legea nr. 207/2015 privind Codul de procedură fiscală, cu modificările și completările ulterioare și în Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ, cu modificările și completările ulterioare. În aceste condiții, apreciem că soluțiile legislative preconizate necesitau o corelare mult mai riguroasă cu actele normative aflate deja în vigoare, întrucât, în forma actuală, acestea creează riscul apariției unor regimuri paralele sau chiar contradictorii în materia executării hotărârilor de contencios administrativ, a contestației la executare, a litigiilor funcției publice și a contenciosului fiscal.

2. Semnalăm că materia contenciosului administrativ este rezervată legii organice, potrivit art. 73 alin. (3) lit. k) din *Constituție*, iar, potrivit art. 52 alin. (2) din *Legea fundamentală „condițiile și limitele exercitării”*, dreptului persoanei vătămate de o autoritate publică se stabilesc prin lege organică. În măsura în care dispozițiile propuse intervin asupra competenței instanțelor, asupra executării hotărârilor judecătorești, asupra condițiilor de exercitare a contestației la executare ori asupra procedurilor aplicabile litigiilor administrative speciale, apreciem că acestea trebuie analizate cu maximă rigoare din perspectiva respectării art. 73 alin. (3) lit. k), art. 52 alin. (2) și art. 1 alin. (5) din *Constituție*.

3. Un prim palier de necorelare îl regăsim în materia executării hotărârilor judecătorești de contencios administrativ, prin raportare la art. 615, art. 639 și la ansamblul dispozițiilor art. 642-657 din prezentul demers legislativ. Potrivit art. 2 alin. (1) lit. Ț) din *Legea nr. 554/2004, „instanța de executare”* este instanța care a soluționat fondul litigiului, iar art. 24-25 din aceeași lege construiesc mecanismul executării silite în jurul acestei instanțe. În paralel, *Codul de procedură civilă* reglementează în mod distinct instanța de executare, competența în materia contestației la executare și suspendarea executării.

În schimb, textele propuse instituie mai multe reguli concurente: instanța care a pronunțat hotărârea, instanța de executare corespunzătoare în grad, instanța din circumscripția unde se realizează executarea, instanța din circumscripția autorității executante sau chiar instanța civilă de drept comun. În lipsa unei delimitări precise între aceste ipoteze și a unei corelări exprese cu *Legea nr. 554/2004 și Codul*

de procedură civilă, apreciem că soluția propusă este de natură să afecteze claritatea și previzibilitatea normei, contrar art. 1 alin. (5) din *Constituție*, și să genereze conflicte de competență incompatibile cu exigențele unei bune administrări a justiției.

4. Art. 619 și art. 625 din propunere consacră un mecanism mixt al executării, în care executarea silită ar putea fi realizată, după caz, de autoritatea obligată prin hotărâre, de executorii judecătorești ori de Ministerul Finanțelor Publice sau instituția care asigură fondurile. Apreciam că aceste dispoziții nu sunt suficient corelate cu regimul juridic existent.

În dreptul pozitiv, executarea silită a obligațiilor bănești și a altor titluri executorii este supusă regulilor *Codului de procedură civilă*, iar, în materia fiscală, regulilor speciale din *Codul de procedură fiscală*. În același timp, *Legea nr. 554/2004* conține propriul mecanism de constrângere a autorității publice care nu execută hotărârea judecătorească. Prin urmare, atribuirea concomitentă sau alternativă a competenței de executare unor autorități administrative, unor organe judiciare de executare și unor instituții cu rol bugetar, fără delimitarea exactă a naturii obligației, a actelor ce pot fi emise și a căilor de atac incidente, este susceptibilă să genereze neclarități incompatibile cu cerințele de previzibilitate și securitate juridică.

5. Măsurile propuse la art. 624 alin. (1), potrivit cărora, în cazul formulării unei cereri de suspendare a titlului executoriu sau a executării, procedura s-ar suspenda de drept până la soluționarea definitivă a cererii. O asemenea soluție nu este armonizată cu regimul general din *Codul de procedură civilă*, unde suspendarea executării nu operează, ca regulă, prin simpla introducere a unei cereri, ci este lăsată la aprecierea instanței, în condițiile legii și, de regulă, cu obligația constituirii unei cauțiuni.

În aceste condiții, apreciem că suspendarea de drept, configurată în termeni atât de generali, poate transforma contestația ori cererea de suspendare într-un instrument dilatoriu și poate aduce atingere caracterului efectiv al executării hotărârii judecătorești, care reprezintă o componentă a dreptului la un proces echitabil, astfel cum acesta este garantat de art. 21 alin. (3) din *Constituție* și reflectat în art. 6 din *Codul de procedură civilă*.

6. Textul propus la art. 637 alin. (2) prevede că, atunci când natura obligației o permite, instanța poate desemna o altă persoană sau instituție publică pentru a îndeplini obligația în locul autorității debitoare. Considerăm că textul necesită o revizuire atentă, întrucât, dacă obligația privește emiterea, modificarea sau revocarea unui act administrativ ce intră în sfera competenței legale exclusive a unei anumite autorități, substituirea acesteia printr-un terț poate ridica serioase probleme din perspectiva principiului legalității și a separației puterilor în stat, consacrate de art. 1 alin. (4) și alin. (5) din *Constituție*.

Instanța poate constrânge autoritatea să execute și poate aplica sancțiuni pentru neexecutare, însă posibilitatea de a transfera exercițiul unei competențe administrative către un alt organ sau către o altă instituție trebuie reglementată restrictiv și numai în ipoteze precis determinate de lege.

7. Art. 651 alin. (1) din prezenta propunere instituie obligația autorității publice de a extinde efectele executării unei hotărâri colective sau sistemice asupra întregii categorii de persoane aflate în situație juridică identică, chiar și în lipsa unor cereri individuale, dacă acest lucru rezultă explicit din hotărâre. Sub acest aspect, apreciem că textul trebuie corelat cu regulile generale privind efectele hotărârii judecătorești și autoritatea de lucru judecat, astfel cum acestea sunt configurate în dreptul procesual civil.

În lipsa unor delimitări clare între efectele unei hotărâri pronunțate inter partes și eventualele efecte extinse ale unor hotărâri referitoare la acte administrative normative ori la practici administrative cu caracter general, soluția propusă poate crea dificultăți serioase de aplicare și poate conduce la extinderea, pe cale legislativă, a efectelor unei hotărâri dincolo de limitele procesului în care aceasta a fost pronunțată.

8. Art. 652 și art. 653 din prezenta inițiativă legislativă, referitoare la măsurile provizorii, permit dispunerea unor măsuri cu impact semnificativ asupra activității administrative și asupra patrimoniului public ori privat al statului sau al unităților administrativ-teritoriale, inclusiv prin interzicerea înstrăinării sau afectării patrimoniului. Apreciam că asemenea măsuri, în măsura în care afectează drepturi patrimoniale ori exercițiul unor atribuții administrative, trebuie

reglementate cu un grad ridicat de precizie și proporționalitate, în acord cu art. 44 și art. 53 din *Constituție*. Astfel, în forma actuală, criteriile de aplicare și limitele acestor măsuri nu sunt suficient dezvoltate, aspect de natură să genereze riscul unor ingerințe disproporționate asupra proprietății și asupra funcționării autorităților publice.

9. Art. 654 alin. (1) stabilește un termen de 3 zile lucrătoare pentru sesizarea instanței de executare în cazul refuzului expres sau implicit al autorității publice de a executa hotărârea judecătorească. Considerăm că un asemenea termen este excesiv de scurt pentru o procedură contencioasă și este susceptibil să afecteze exercițiul efectiv al dreptului de acces la justiție, mai ales în ipoteza justițiabililor care nu beneficiază de asistență juridică de specialitate.

Față de exigențele art. 21 alin. (1)-(3) din *Constituție*, orice termen procedural de decădere trebuie să fie rezonabil, previzibil și apt să permită, în concret, valorificarea dreptului recunoscut de lege.

10. Un alt palier de necorelare se regăsește în materia contenciosului funcției publice, reglementată de art. 658-666 din prezentul cod. Astfel, art. 660 alin. (5) prevede că introducerea acțiunii suspendă de drept executarea actului contestat, dacă acesta privește încetarea raportului de serviciu al funcționarului public. O asemenea soluție apare ca o derogare importantă de la regimul general al suspendării actelor administrative prevăzut de *Legea nr. 554/2004*, unde suspendarea este, ca regulă, una dispusă de instanță, în condițiile existenței unui caz bine justificat și a unei pagube iminente.

În absența unei justificări explicite și a unei corelări exprese cu legea-cadru, textul este de natură să creeze incertitudine cu privire la raportul dintre procedura specială propusă și regimul general al suspendării actelor administrative.

11. În continuare, textul propus la art. 661 alin. (2) stabilește că hotărârile pronunțate în materia funcției publice sunt executorii de drept, produc efecte de la data pronunțării și se pun în aplicare imediat. Apreciem că această soluție necesită o analiză suplimentară din perspectiva corelării cu art. 20 din *Legea nr. 554/2004* și cu regimul căilor de atac în contenciosul administrativ.

În măsura în care hotărârea este supusă apelului sau, după caz, recursului, legiuitorul trebuie să clarifice raportul dintre executorialitatea imediată și efectele căii de atac. În lipsa unei asemenea clarificări, se poate ajunge la situații de incoerență normativă, în care aceeași hotărâre ar fi, simultan, executorie imediat și susceptibilă de suspendare prin efectul unei căi de atac.

12. De asemenea, art. 663 instituie o procedură prealabilă obligatorie în litigiile funcției publice. Deși o asemenea soluție nu este, în sine, incompatibilă cu dreptul constituțional, apreciem că textul trebuie corelat mai riguros cu dispozițiile *Codului administrativ* și cu regulile deja existente privind raporturile de serviciu și procedurile disciplinare aplicabile funcționarilor publici. În lipsa acestei corelări, există riscul suprapunerii dintre procedura prealabilă de contencios administrativ și mecanismele administrative speciale deja prevăzute de legislația funcției publice.

13. În privința art. 665 alin. (3), care prevede că lipsa oricăreia dintre garanțiile procedurale enumerate atrage nulitatea absolută a sancțiunii disciplinare, apreciem că soluția este insuficient corelată cu regimul general al nulităților din *Codul de procedură civilă* și cu distincția clasică dintre nulitățile absolute și cele relative. Transformarea automată a oricărei neregularități procedurale într-un motiv de nulitate absolută poate genera dezechilibre și poate depăși exigențele necesare pentru protecția dreptului la apărare, fiind necesară o delimitare mai nuanțată între garanțiile esențiale și cele a căror încălcare presupune dovedirea unei vătămări concrete.

14. Un al treilea palier de necorelare se regăsește în materia contenciosului fiscal, la art. 667-678. În acest sens, art. 672 alin. (1) stabilește, în termeni generali, că litigiile fiscale sunt de competența secțiilor de contencios administrativ ale tribunalelor, iar în apel, a curților de apel. Apreciam că textul nu este suficient corelat cu regimul actual al competenței în materia actelor administrative fiscale, astfel cum acesta rezultă din *Legea nr. 554/2004* și din legislația fiscală specială. În acest sens, în măsura în care noua reglementare urmărește reșezarea competenței materiale sau funcționale în materia fiscală, acest lucru ar trebui realizat în mod expres, cu modificarea corespunzătoare a tuturor

dispozițiilor incidente, pentru a evita apariția unor reguli paralele ori contradictorii.

15. Măsurile propuse la art. 673 alin. (2) consacră caracterul executoriu de drept și aplicarea imediată a hotărârilor pronunțate în materia fiscală. Și sub acest aspect, apreciem că era necesară o corelare expresă cu regulile generale și speciale aplicabile căilor de atac și executării hotărârilor pronunțate în contenciosul administrativ fiscal. În lipsa unei asemenea corelări, textul poate genera contradicții între executorialitatea imediată și efectele devolutive ori suspensive ale căilor de atac prevăzute de lege.

16. Un aspect suplimentar de neclaritate îl regăsim la art. 674 alin. (2) lit. a) din propunere, unde este utilizată noțiunea de "*oposiție la executare*". Terminologia nu este suficient corelată cu vocabularul consacrat de *Codul de procedură civilă* și de *Codul de procedură fiscală*, unde instituția centrală este contestația la executare. Într-o materie de o asemenea tehnicitate, utilizarea unei noțiuni distincte, fără definirea conținutului său juridic și fără precizarea raportului său cu instituțiile deja existente, contravine cerințelor de claritate și previzibilitate ale art. 1 alin. (5) din *Constituție* și ale art. 25 din *Legea nr. 24/2000*.

17. În plus, art. 677 alin. (2) prevede că, în caz de conflict între dispozițiile prezentului cod și cele ale *Codului de procedură fiscală*, prevalează normele speciale din *Codul de procedură fiscală*, cu excepția situațiilor în care prezentul cod instituie garanții procedurale suplimentare privind dreptul la apărare sau accesul efectiv la instanță. Considerăm că formula legislativă este prea largă și lasă interpretului o marjă excesivă în determinarea normei aplicabile.

În lipsa unei enumerări limitative și a unor criterii obiective, această soluție poate genera practică neunitară și insecuritate juridică, contrar exigențelor art. 1 alin. (5) din *Constituție*. Eventualele derogări de la *Codul de procedură fiscală* trebuie formulate expres și punctual, nu printr-o clauză generală cu conținut elastic.

18. Totodată, nu considerăm oportune art.677, art.678 și a lit.a) de la alin.(2) al art.87 din Capitolul II „*Dispoziții speciale*” a Părții a II-a

„Procedura executării silite și proceduri contencioase speciale” din Titlul II „Procedura contencioasă administrativă”, precum și a oricăror alte prevederi referitoare la procedura fiscală, cum ar fi lit.b) a alin.(1) al art.3.

Menționăm că prevederile alin.(1) și alin.(2) ale art.683 din inițiativa legislativă contravin *Legii nr.98/2016*, care are întâietate, fiind legea specială în domeniul achizițiilor și care respectă directiva europeană în domeniul achizițiilor.

19. Un posibil viciu de neconstituționalitate deosebit de important se regăsește la art. 678 alin. (2), care permite instanțelor de contencios administrativ și fiscal să solicite puncte de vedere consultative Ministerului Finanțelor, fără caracter obligatoriu, cu privire la procedurile de executare fiscală. Apreciem că o asemenea soluție ridică serioase probleme din perspectiva art. 1 alin. (4) din *Constituție*, care consacră separația și echilibrul puterilor în stat, precum și a art. 124 alin. (3), potrivit căruia judecătorii sunt independenți și se supun numai legii.

Uniformizarea practicii judiciare se realizează prin mecanismele instituționale consacrate de lege, precum recursul în interesul legii, hotărârea prealabilă pentru dezlegarea unor chestiuni de drept și jurisprudența instanțelor superioare, nu prin solicitarea unor puncte de vedere din partea unei autorități administrative care, în numeroase litigii fiscale, are chiar un interes instituțional direct în interpretarea și aplicarea normei.

20. În ceea ce privește măsurile propuse la art. 679-681, referitoare la persoanele vulnerabile și la asistența juridică gratuită, apreciem că finalitatea socială a textelor este legitimă și concordantă, în principiu, cu exigențele accesului efectiv la justiție. Cu toate acestea, dispozițiile propuse trebuie corelate expres cu *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 51/2008 privind ajutorul public judiciar în materie civilă, cu modificările și completările ulterioare, cu Legea nr. 51/1995 pentru organizarea și exercitarea profesiei de avocat, republicată, cu modificările și completările ulterioare* și cu dispozițiile *Codului de procedură civilă*.

În lipsa unei asemenea corelări, există riscul instituirii unor regimuri paralele în materia asistenței judiciare, a suportării cheltuielilor de procedură și a desemnării reprezentării procesuale.

21. De asemenea, la art. 682, partea referitoare la reprezentarea prin organizații neguvernamentale, trebuia corelată cu regulile generale ale reprezentării în procesul civil și administrativ, precum și cu dispozițiile *Codului de procedură civilă* referitoare la intervenția accesorie și participarea amicus curiae. În absența unor delimitări clare, textul poate genera dificultăți în stabilirea legitimității procesuale, a limitelor reprezentării și a raportului dintre mandatul convențional și reprezentarea prin avocat sau consilier juridic.

22. Art. 683 alin. (1) și (2) din proiectul de lege ridică serioase rezerve din perspectiva tehnicii legislative. Textul prevede că anumite legi speciale continuă să se aplice "*în paralel*" cu prezentul cod, în măsura în care nu contravin acestuia. Or, potrivit art. 16 din *Legea nr. 24/2000*, paralelismele legislative trebuie evitate, iar, în cazul existenței lor, acestea trebuie înlăturate prin concentrare sau abrogare, nu menținute printr-o formulă legislativă generală.

Mai mult, enumerarea legilor speciale cu aplicabilitate tranzitorie conține, aparent, o necorelare semnificativă: "*Legea nr. 233/2002 privind reglementarea contractelor administrative*" nu corespunde identificării oficiale de pe Portalul Legislativ, unde *Legea nr. 233/2002* este, în realitate, legea de aprobare a Ordonanței Guvernului nr. 27/2002 privind reglementarea activității de soluționare a petițiilor. O asemenea eroare de trimitere legislativă este incompatibilă cu exigențele de precizie, claritate și legalitate prevăzute de art. 1 alin. (5) din *Constituție* și de *Legea nr. 24/2000*.

23. Față de ansamblul considerentelor de mai sus, apreciem că dispozițiile art. 613-683, în forma analizată, prezintă multiple posibile contradicții cu *Constituția*, în special cu art. 1 alin. (4) și (5), art. 21, art. 44, art. 52, art. 53, art. 73 alin. (3) lit. k), art. 124 alin. (3), art. 126 și art. 129, precum și necorelări cu legislația incidentă în materie, respectiv *Legea nr. 554/2004*, *Codul de procedură civilă*, *Codul de procedură fiscală*, *Codul administrativ* și *Legea nr. 24/2000*.

În consecință, apreciem că textele analizate necesită o revizuire substanțială, în vederea eliminării paralelismelor legislative, a clarificării raportului dintre normele generale și cele speciale, a definirii mai precise

a competențelor și căilor procedurale și a alinierii exprese la exigențele constituționale și la reglementările deja în vigoare.

24. Referitor la alin.(1), lit.d), e) și g) ale alin.(2), alin.(3) și alin.(5) ale art. 683 și la art.685 din inițiativa legislativă, considerăm că mecanismul de aplicare tranzitorie paralelă a *Legii nr.500/2002, cu modificările și completările ulterioare*, a *Legii nr.273/2006, cu modificările și completările ulterioare* și a *Ordonanței Guvernului nr.119/1999, republicată, cu modificările și completările ulterioare*, cu Codul de procedură administrativă, „*până la adoptarea normelor metodologice de aplicare a prezentului cod*”, respectiv „*pentru o perioadă de maximum 18 luni de la data intrării în vigoare a prezentului cod, termen în care Guvernul are obligația de a adopta, prin hotărâre, normele metodologice unitare de aplicare a prezentului cod*” este neconstituțional, raportat la prevederile alin.(1) al art.137 din *Constituția României, republicată*, potrivit căreia „*Formarea, administrarea, întrebuințarea și controlul resurselor financiare ale statului, ale unităților administrativ-teritoriale și ale instituțiilor publice sunt reglementate prin lege.*”

Astfel, potrivit prevederilor constituționale menționate mai sus, domeniile formării, administrării, întrebuințării și controlului resurselor financiare ale statului, unităților administrativ-teritoriale și instituțiilor publice se reglementează doar prin acte normative de nivelul legii, o eventuală prevedere legală conform căreia reglementarea acestor domenii se face la nivel secundar, prin hotărâre a Guvernului, este contrară acestor dispoziții exprese și, în consecință, neconstituțională.

25.Totodată, precizăm că nu este clar sensul și scopul prevederii de la lit.d) a alin.(2) al art. 687 din inițiativa legislativă, potrivit căreia, în domeniile „*finanțele publice, controlul financiar preventiv și auditul public intern, reglementate de Legea nr.500/2002, cu modificările și completările ulterioare, Legea nr.273/2006, cu modificările și completările ulterioare, Ordonanța Guvernului nr.119/1999, republicată, cu modificările și completările ulterioare și Legea nr.672/2002 privind auditul public intern, republicată, cu modificările ulterioare*” prevederile acestui cod de procedură administrativă „*se aplică numai în măsura în care nu contravin normelor derogatorii*” instituite prin aceste legi speciale. Astfel, în aceste domenii „*se aplică cu*

prioritate dispozițiile derogatorii” din legile speciale respective, situație care intră în contradicție cu cele prevăzute la art.683 din inițiativa legislativă.

C. Considerații tranzitorii, derogatorii și finale

În ceea ce privește dispozițiile referitoare la abrogare, cuprinse în cadrul art. 692 - 694 din prezentul proiect de lege, atragem atenția cu privire la următoarele aspecte:

- abordarea propusă în textul actual cu privire la evenimentele legislative de tipul abrogării parțiale și generice ridică o serie de vulnerabilități din perspectiva exigențelor de claritate impuse de *Legea nr. 24/2000*,

- potrivit prevederilor art. 61 alin. (3), dispozițiile vizate de abrogare trebuie determinate în mod expres, prin menționarea elementelor de identificare ale acestora, pentru a asigura previzibilitatea ordinii de drept. Procedul utilizat în prezentul proiect, care condiționează abrogarea unor părți din legi complexe de măsura în care acestea au fost „*preluate și armonizate*” în noul Cod, transferă sarcina identificării normei active către autoritățile de aplicare a legii. Această manieră de legiferare poate genera o incertitudine asupra legii aplicabile, îndepărtându-se de dezideratul textului formulat clar și fără pasaje echivoce menționat la art. 7 alin. (4),

- modul în care este structurată fundamentarea soluțiilor legislative. Conform principiilor statuate la art. 6 alin. (1) și art. 21 din *Legea nr.24/2000*, orice act normativ trebuie să fie temeinic fundamentat anterior adoptării, printr-o corelare riguroasă cu ansamblul reglementărilor interne. Mecanismul propus, prin care ministerele de resort sunt mandatate să inventarieze neconcordanțele și să identifice dispozițiile sectoriale inaplicabile abia după intrarea în vigoare a Codului, indică o etapă de documentare care nu a fost finalizată înainte de declanșarea procedurii legislative, așa cum cer normele din art.18 din *Legea nr.24/2000*.

Mai mult, codificarea trebuie să reprezinte punctul culminant al sistematizării unei ramuri de drept, iar amânarea clarificării raporturilor dintre norma generală și normele speciale riscă să fragilizeze stabilitatea juridică a instituțiilor de aplicare.

Astfel, se observă o dificultate de ordin tehnic în ceea ce privește gestionarea conflictelor temporale și regimul actelor subsecvente. Ierarhia actelor normative, fundamentată prin art. 4 din *Legea 24/2000*, impune ca actele de nivel inferior să se limiteze strict la cadrul stabilit de legile în baza cărora au fost emise. Prevederea care obligă autoritățile să înlăture *ad-hoc* aplicarea dispozițiilor contrare din ordinele sau instrucțiunile existente, fără o intervenție legislativă formală și imediată, lasă loc unei subiectivități interpretative vaste.

Deși *principiul ierarhiei* este respectat în litera sa, menținerea unor acte parțial incompatibile pe o durată de până la 18 luni introduce o stare de nesiguranță procedurală atât pentru cetățean, cât și pentru administrație, îndepărtându-se de stilul precis și sobru impus de prevederile art. 33 din *Legea 24/2000*.

În final, dorim să punctăm faptul că misiunea oricărei codificări este, potrivit art.16 din *Legea nr.24/2000*, reunirea reglementărilor dintr-un anumit domeniu subordonate unor principii comune. Menținerea unor dispoziții sectoriale active până la adoptarea unor viitoare acte normative specializate menține o fragmentare a dreptului administrativ, fapt ce este de natură să impacteze *principiul unicității reglementării* stabilit la art. 12 și 14 din *Legea nr.24/2000*.

Totodată, în ceea ce privește raporturile juridice în desfășurare la data intrării în vigoare a inițiativei legislative, semnalăm că, ar fi fost necesar să se analizeze necesitatea instituirii unor dispoziții tranzitorii care să reglementeze situația juridică a acestora.

Pentru o tranziție coerentă spre noul cadru procedural, ar fi fost necesară identificarea solemnă a tuturor abrogărilor la momentul adoptării, asigurând astfel asanarea completă a legislației și evitând mecanismele de inventariere ulterioară care lasă raporturile juridice într-o stare de suspendare interpretativă.

În concluzie, analiza de ansamblu a proiectului relevă că, deși obiectivul modificării procedurii administrative este unul legitim, modalitatea concretă de realizare suferă de vicii structurale majore care compromit finalitatea demersului. Încălcarea standardelor de tehnică legislativă, lipsa consultărilor cu principalii actori instituționali și societatea civilă și a studiilor de impact reale, mecanismele de abrogare generică ce generează insecuritate juridică și instituirea unor regimuri sancționatorii cu potențial neconstituțional indică o lipsă de maturitate a propunerii legislative. Adoptarea proiectului în această formă nu ar

conduce la modernizarea administrației, ci ar instaura o perioadă prelungită de instabilitate normativă și litigioasă.

Apreciem că aplicarea prevederilor inițiativei legislative ar putea conduce la un impact negativ asupra bugetului consolidat.

În acest context, menționăm că Guvernul are obligația de a conduce politica fiscal-bugetară în mod prudent pentru a gestiona resursele, obligațiile bugetare și riscurile fiscale, iar adoptarea inițiativei legislative ar influența negativ ținta de deficit bugetar, stabilitatea macroeconomică și ratingul de țară în relația cu organismele financiare internaționale.

III. Punctul de vedere al Guvernului

Având în vedere considerentele menționate, **Guvernul nu susține adoptarea acestei inițiative legislative în forma prezentată.**

Cu stimă,

Ilie-Gavril BOLOJAN

PRIM-MINISTRU



Domnului senator Mircea ABRUDEAN
Președintele Senatului