

Proiectul de Hotărâre pentru aprobarea Tezelor prealabile ale proiectului Codului de procedură administrativă

În acest moment, legislația privind funcționarea sectorului public din România se caracterizează printr-o normare excesivă, accentul fiind pus pe reglementarea detaliată a modului de funcționare a instituțiilor și autorităților administrației publice, a serviciilor publice, precum și a emiterii de acte administrative de către autoritățile administrației publice, de asigurare a transparenței administrației în fața societății civile. Totodată, practica reglementării tuturor etapelor aferente emiterii unui act administrativ sau furnizării unui serviciu public pentru fiecare domeniu de politică publică/serviciu public în parte a condus la supra-reglementare, la apariția unor reglementări contradictorii sau, dimpotrivă, la vid legislativ.

Această practică de reglementare a tuturor etapelor aferente emiterii unui act administrativ sau furnizării unui serviciu public pentru fiecare domeniu de politică publică/serviciu public în parte a condus la supra-reglementare sau la apariția unor reglementări contradictorii. Acest fenomen a condus la birocrăție excesivă, la diverse proceduri administrative greu de gestionat și la aplicarea neunitară a prevederilor.

Fiecare act normativ, care reglementează emiterea unui act normativ sau prestarea unui serviciu public este de sine stătătoare. Are logica ei, care este cât de cât clară, coerentă și este aplicabilă. Însă, problema se ridică în cazul în care două sau mai multe acte normative, fie legislație primară (legi), fie legislație primară și legislație secundară (legi și hotărâri ale guvernului sau ordonanțe ale guvernului) reglementează în parte același domeniu de activitate care nu sunt coerente, sau chiar sunt contradictorii. Pentru aceste motive și pentru o legislație transparentă, unică și cât se poate ușor de înțeles considerăm necesară și utilă ca reglementările administrative să fie regăsite și prevăzută într-un singur act normativ, care includ:

- principiile care guvernează procedura administrativă;
- incidente procedurii administrative de la inițierea procedurii și până la finalizarea acestora;
- modificarea, completarea, rectificarea și revocarea actelor administrative. În practică se întâmplă de mai multe ori că, pentru diferite motive, se introduce elemente, date, informații incorecte în conținutul actelor administrative. Pentru a putea corecta aceste acte administrative și pentru a conforma prevederilor legale în

vigoare, ar trebui să fie elaborată procedura privind modificarea, completarea și/sau rectificarea actelor administrative într-un format cât se poate simplu și accelerat.

- răspunderea autorităților/instituțiilor publice, al conducătorilor acestora și al funcționarilor publici la fiecare etapă al întocmirii/emiterii actelor administrative (inițierea, în timpul întocmirii, după emiterea, etc.);

- modalități de colaborare între autoritățile/instituții publice, inclusiv modul și felul comunicării între acestea;

- termenele procedurale rezonabile. Să fie avută în vedere atât nevoile cetățenilor care solicită emiterea unui act administrativ individual, cât și a funcționarilor publici, care elaborează/întocmesc actele administrative;

- digitalizarea administrației publice. În ultimii decenii, digitalizarea reprezintă o direcție inevitabilă pentru dezvoltarea calității vieții, pentru eficientizarea activităților de orice natură și pentru accesul la informații. Pentru aceste motive, merită să fie investită în digitalizarea sistemului de administrație publică. Însă, considerăm că limitarea activităților, accesului la informații sau comunicarea autorităților între ele și cu cetățeni doar prin utilizarea mijloacelor electronice (doar prin email, folosirea doar a semnăturilor electronice autorizate, etc.) ar constitui o restricție, fără bază legală, la serviciile publice sau la primirea informațiilor de către cetățeni, sau de către alte entități private. Astfel, administrația publică trebuie să fie digitalizată și trebuie să fie dată posibilitatea cetățenilor să ia legătură cu autoritățile publice prin mijloace electronice, dar concomitent trebuie lăsată cetățenilor opțiunea de a contacta cu aceste entități publice și prin contact direct, în format fizic. Prestarea serviciilor (dacă se poate) sau trimiterea informațiilor către persoanele interesate în format electronic să fie doar o opțiune a cetățenilor și nu o obligație;

- elementele obligatorii de formă și fond ale actului administrativ.

- reglementarea accesului la informații de interes public. (Noțiunea de informații de interes public, termenele și procedura aplicabilă, responsabilitatea și răspunderea personalului responsabil de formularea și transmiterea răspunsurilor la cererile de informații de interes public, responsabilitatea și răspunderea conducătorilor autorităților/instituțiilor publice și a altor persoane care au obligația să furnizeze informații publice către persoanele responsabile pentru comunicare cu publicul, etc)

- drepturile și obligațiile funcționarilor publici, mai ales procedurile, cu termenele, condițiile și modul de luare a deciziilor privind promovarea în grad profesional,

constituirea grupurilor de lucru sau comisii și numirea funcționarilor în aceste grupuri și comisii, etc.

Astfel, putem spune că obiectivele și liniile directoare ale Codului de procedură administrativă trebuie să vizeze:

- reglementarea modului în care deciziile sunt luate în administrația publică, cu respectarea drepturilor persoanelor și a interesului public general în parte;
- să fie asigurată informarea și participarea tuturor persoanelor interesate la luarea deciziilor administrative;
- reducerea birocrăției, accelerarea și simplificarea procedurii administrative;
- reglementarea modului de realizare a controlului administrativ ca o garanție a legalității actelor administrative;
- trebuie să fie în concordanță cu legislația Uniunii Europene și cu tratatele internaționale la care Statul Român este membru;

În cazul aprobării, Codul de procedură administrativă urmează să unească o serie de proceduri reglementate de diferite acte normative, cum ar fi, spre exemplu, Legea nr. 52 din 21 ianuarie 2003 (republicată) privind transparența decizională în administrația publică, Legea contenciosului administrativ nr. 554 din 2 decembrie 2004, Legea nr. 24 din 27 martie 2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, și altele. Aceasta reprezintă o posibilitate reală de a modifica reglementările problematice/greu de aplicate existente în legislația Română. În continuare, am procedat la verificarea prevederilor acestor acte normative pentru formularea propunerilor de modificări, cum ar fi cel mai optim în conținutul Codului de procedura administrativă.

1. Referitor la Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare, legea care stă la baza emiterii actelor normative, aplicabilă și în cazul emiterii actelor normative/administrative de către autoritățile publice locale. Domeniul de aplicare al acestei legi este unitară, în sensul că procedurile stabilite prin această lege se aplică pentru toate autoritățile/instituții publice, centrale și locale. Având în vedere însă faptul că procedurile premergătoare, în momentul emiterii/adoptării, respectiv procedurile ulterioare emiterii/adoptării actelor normative de către autoritățile/instituțiile publice centrale diferă față de aceste proceduri în cazul emiterii/adoptării actelor normative/administrative de către autoritățile/instituțiile publice locale, se impune ca în Codul de procedură administrativă să fie reglementate separat aceste proceduri.

Un exemplu la această problemă sus-menționată este art. 71 din Legea nr. 24/2000, care reglementează, într-o formă foarte scurtă, procedura privind rectificarea actelor normative. Conținutul actual al acesteia este: „Art. 71: Rectificări

(1)În cazul în care după publicarea actului normativ se descoperă erori materiale în cuprinsul său, se procedează la publicarea unei note cuprinzând rectificările necesare.

(2)Se interzice modificarea prevederilor unor acte normative prin recurgerea la operațiunea de rectificare, care trebuie limitată numai la erorile materiale.

(3) Rectificarea se face la cererea organului emitent, cu avizul Consiliului Legislativ.”

După cum se vede, această reglementare se bucură de un conținut foarte scurt și simplu, care lipsește reglementările a mai multor situații reale, care se întâmplă frecvent în administrație publică locală, sau cel puțin ridică mai multe întrebări. Spre exemplu:

- nu este definită sintagma „eroare/erori materiale. Ce poate fi considerată eroare materială și ce nu. Spre exemplu, dacă în bugetul unui program se trece, din greșeală, 3.000.000,00 lei în loc de 300.000,00 lei, atunci se poate proceda la rectificare, sau numai la modificare?;

- natura juridică a acestei note. Se consideră ca un act administrativ, este asimilată ca un act administrativ sau are o altă natură juridică? Este o întrebare foarte importantă, deoarece nu se știe în concret cum se procedează la verificarea conținutului acesteia, iar dacă se descoperă o eroare și în conținutul acesteia, cum se poate ataca aceste note;

- conținutul notei, care cuprinde rectificările necesare. Cine trebuie să semneze aceasta notă, în ce termen trebuie să fie făcută, conținutul efectiv al notei, etc. Acestea sunt întrebări cu care ne întâlnim în fiecare caz, când descoperim erori materiale în conținutul anumitor acte normative, la care art. 71 sus-menționată nu acordă un răspuns;

- publicarea și comunicarea notei. În ce termen trebuie să fie publicată și comunicată? Care sunt persoanele (fizice și/sau juridice), organele, cărora trebuie să fie comunicată? Spre exemplu, în cazul erorii materiale în conținutul unei hotărâri ale consiliului județean, nota privind rectificare se comunică și către prefectura în județul respectiv? Dacă da, în ce termen?

- Alin. 3 al art. 71 sus-menționat, stabilește o condiție importantă, respectiv obținerea avizului Consiliului Legislativ. Condiția de a obține acest aviz operează doar în cazul

rectificării prevederilor legii sau și în cazul rectificării unui act administrativ, emis de către o autoritate al administrației publice locale? În cazul unui răspuns negativ, autoritățile/instituțiile publice locale trebuie să obține aviz de la vreun alt organ/alte instituții publice sau nu?

Acestea sunt întrebările esențiale, la care legiuitorul nu a dat răspuns, nici în momentul în care a adoptat legea, nici ulterior, prin modificările ulterioare. Astfel, se impune ca în conținutul Codului de procedură administrativă, legiuitorul să aibă o atenție mare la această situație delicată și să reglementeze într-o formă mai detaliată procedura rectificării actelor normative și ale actelor administrative emise de autoritățile ale administrației publice locale.

2. O altă propunere privește Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, cu modificările și completările ulterioare.

Această Lege la capitolul III instituie o procedură specială de executare în termen a hotărârilor judecătorești definitive pronunțate de către instanța de contencios administrativ, prin care s-au instituit în sarcina autorităților publice să emită un act administrativ, să elibereze un alt înscris sau să efectueze o anumită operațiune administrativă.

Potrivit prevederilor art. 24 alin. (1) din Lege, *„Dacă în urma admiterii acțiunii autoritatea publică este obligată să încheie, să înlocuiască sau să modifice actul administrativ, să elibereze un alt înscris sau să efectueze anumite operațiuni administrative, executarea hotărârii definitive se face de bunăvoie în termenul prevăzut în cuprinsul acesteia, iar în lipsa unui astfel de termen, în termen de cel mult 30 de zile de la data rămânerii definitive a hotărârii.”* iar potrivit alin. (2) și (3) al aceluiași articol, (2) *În cazul în care debitorul nu execută de bunăvoie obligația sa, aceasta se duce la îndeplinire prin executare silită, parcurgându-se procedura prevăzută de prezenta lege. (3) La cererea creditorului, în termenul de prescripție a dreptului de a obține executarea silită, care curge de la expirarea termenelor prevăzute la alin. (1) și care nu au fost respectate în mod culpabil, instanța de executare, prin hotărâre dată cu citarea părților, aplică persoanei juridice, autorității sau instituției publice, după caz, o amendă de 20% din salariul minim brut pe economie pe zi de întârziere, care se face venit la bugetul de stat, iar reclamantului îi acordă penalități, în condițiile art. 906 din Codul de procedură civilă, pentru un termen maximum de 3 luni, socotit de la data comunicării încheierii privind stabilirea amenzii.*

Situația actuală se caracterizează prin

- procentul extrem de ridicat al amenzii care poate fi aplicată conducătorului autorității publice, sau, după caz, persoanei obligate, acesta nefiind modificat ulterior adoptării Legii din 2004, în condițiile în care, în 2004 salariul minim brut pe economie era 280 lei conform H.G. 1515/2003 pentru stabilirea salariului de bază minim brut pe țară garantat în plată, iar în prezent, acest salariu minim brut a ajuns la suma de 3000 lei conform H.G. 1447/2022 pentru stabilirea salariului de bază minim brut pe țară garantat în plată;

- practica neunitară a instanțelor de judecată privind aplicarea amenzii prevăzute de art. 24 alin (3) din Legea nr. 554/2004 privind contenciosului administrativ;

Prin prezenta își propunem următoarele modificări:

Propunem modificarea articolului 24 alin. (3) din Legea nr. 554/2004 privind contenciosul administrativ, respectiv introducerea unui nou alineat, urmându-se corelarea acestuia cu practica instanțelor de judecată și cu realitățile derivate din creșterea economică după anul 2004. Astfel, propunem modificarea articolului 24 alin. (3) prin reducerea procentului de 20% din salariu minim brut pe economie pe zi de întârziere la 0,5%, acesta fiind un procent real pentru atingerea scopului urmărit de prevederea legală mai sus indicată, respectiv limitarea sumei finale care se poate aplica în caz de neexecutare la cinci salarii minim brut pe economie, evitând astfel ajungerea la sume exorbitante, care pot fi achitate de către cei obligați la astfel de sume.

De asemenea, propunem introducerea unui nou alineat în art. 24, care vizează situația în care hotărârea judecătorească definitivă a fost executată, de bunăvoie, în cursul judecății, de către autoritatea publică. O asemenea modificare ar fi oportună, având în vedere că finalitatea avută în vedere de legiuitor la reglementarea acestei proceduri speciale de executare silită nu era acela de a realiza un venit la bugetul de stat prin aplicare a amenzii conducătorului autorității administrative, ci de a constrânge pe acesta din urmă să-și execute obligația stabilită în hotărârea judecătorească definitivă.

3. Referitor la Legea nr. 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică, republicată, cu modificările și completările ulterioare, după părerea noastră, se impune și modificarea, respectiv completarea acestui act normativ.

În scopul sporirii gradului de responsabilitate a administrației publice față de cetățeni, ca beneficiar al deciziei administrative, implicării participarea activă a cetățenilor în procesul de luare a deciziilor administrative și în procesul de elaborare a actelor

normative și de a spori gradul de transparență la nivelul întregii administrații publice, această lege stabilește regulile procedurale minimale aplicabile pentru asigurarea transparenței decizionale în cadrul autorităților administrației publice centrale și locale, alese sau numire, precum și al altor instituții publice care utilizează resurse financiare publice, în raporturile stabilite între ele cu cetățenii și asociațiile legal constituite ale acestora.

La capitolul II – proceduri privind participarea cetățenilor și a asociațiilor legal constituite la procesul de elaborare a actelor normative și la procesul de luare a deciziilor – Secțiunea 1 – dispoziții privind participarea la procesul de elaborare a actelor normative – Legea reglementează procedura privind publicarea anunțurilor referitor la proiectelor de acte normative ale autorităților administrației publice. Această procedura este bine fundamentată și reglementată, cu termene rezonabile, însă nu este bine precizată domeniul de aplicare al acesteia. Care sunt acele acte normative și administrative la care se aplică și care sunt la care nu? Spre exemplu, un proiect de hotărâre privind aprobarea documentației de avizare a lucrărilor de intervenții, în conformitate cu prevederile H.G. nr. 907/2016 intră sau nu sub incidența acestei proceduri de a publica anunțul referitor la acest proiect de hotărâre? Sau un proiect de hotărâre privind repartizarea unei comune a unei sume din Fondul la dispoziția Consiliului Județean Harghita constituit din cota de 6% din impozitul pe venit?

Astea sunt doar două exemple la care legiuitorul nu a dat răspuns, în sensul că nu este reglementată cu exactitate domeniul de aplicare unitară a acestei proceduri legislative de a publica anunțuri referitor la proiectelor de acte normative ale autorităților administrației publice. Considerăm necesară ca prin adoptare Codului de procedura administrativă să fie enumerată tipurile actelor administrative și normative ale autorităților administrației publice centrale și locale, la care se referă această procedură, sau invers, la care nu se aplică această procedură.

4. Totodată, propunem completarea punctului **IV.2.6 Simplificarea procedurilor administrative și transformarea digitală a administrației publice** cu trei subpuncte, pentru a avea următoarea formă actualizată:

Transformarea digitală a administrației poate fi susținută și consolidată pornind de la o serie de prevederi de natură general în proiectul Codului de procedură administrativă, respectiv:

- reglementarea obligației autorităților publice și asimilatelor acestora de a folosi cu precădere mijloacele electronice pentru comunicarea cu beneficiarii procedurilor administrative și garantarea accesului la mijloacele electronice

folosite; reglementarea obligației autorităților publice și asimilatelor acestora de a se asigura că utilizarea mijloacelor electronice în procedură nu este de natură a restricționa accesul celor interesați la procedură;

- reglementarea mecanismului de identificare digitală a părților pentru derularea unei proceduri administrative; recunoașterea semnăturii electronice în cadrul procedurilor administrative;
- reglementarea interdicției autorităților și instituțiilor publice, în vederea derulării procedurii administrative, de a nu cere beneficiarilor copii de pe avize sau alte înscrisuri care au fost emise de către instituții publice sau organe de specialitate ale administrației publice centrale sau locale;
- reglementarea obligației autorităților și instituțiilor publice de publicare, din oficiu, atât fizic, cât și electronic de informații și modele de formulare aferente tuturor serviciilor publice furnizate.
- reglementarea posibilității stocării datelor în regim de hosting (cloud);
- reglementarea mecanismului de gestionare a documentelor aferente personalului administrației publice în mod electronic, de la prezentarea dosarului de concurs până la încetarea raportului de serviciu;
- reglementarea decontării ochelarilor și pentru personalul instituțiilor publice.

5. Luând în considerare schimbările preconizate la punctul 2.3 al Notei de fundamentare al Hotărârii privind aprobarea Tezelor prelabile ale proiectului Codului de procedură administrativă, referitor la:

- reglementarea modului de realizare a controlului administrativ și jurisdicțional exercitat asupra administrației, ca o garanție a legalității activității acesteia și antrenare a formelor de răspundere, corespunzătoare faptelor antisociale săvârșite.

Cadrul legal actual nu prevede modalități concrete, norme și proceduri, prin care Corpul de control să își poată desfășura activitatea de control administrativ, dispozițiile legale în vigoare insuficiente și ambigue.

În contextul eficienței administrării instituțiilor publice, este indicat includerea structurii Corpului de control ca o entitate obligatorie în cadrul instituțiilor publice.

Considerăm faptul că, cadrul legal ar trebui să ofere o definiție și o descriere clară al Corpului de control, precizând formele de control care sunt aplicabile în cadrul controlului administrativ.

Este necesară elaborarea reglementărilor legale privind organizarea și competențele Corpului de control, în vederea întăririi rolului acestuia, detaliind obiectivele și scopul Corpului de control.

Cadrul legal ar trebui să prevadă elaborarea și utilizarea de către Corpul de control a unor proceduri și metodologii standardizate pentru desfășurarea controlului. Ar fi necesară elaborarea de ghiduri cu privire la desfășurarea și raportarea rezultatelor controlului.

Reglementările ar trebui să precizeze și să delimiteze clar responsabilitățile și atribuțiile Corpului de control în procesul de control.

Cadrul legal ar trebui să confere Corpului de control un statut legal clar, care să-i asigure independența în desfășurarea activității sale, stabilind norme și standarde similare cu cele utilizate în domeniul auditului.

Crearea unui cadru legal adecvat pentru activitatea Corpului de control, poate contribui la asigurarea transparenței, legalității și eficienței administrației publice.

În contextul celor prezentate mai sus, propunem precizarea concretă la Titlul – Controlul administrativ, articolul – Controlul intern:

”Controlul intern este realizat de către conducerea autorității publice asupra compartimentelor din structura acesteia, prin structuri specializate interne cum ar fi Corp de control și Control intern managerial, care privește legalitatea întregii activități administrative și modul de exercitare a dreptului de apreciere, având caracter permanent.”

Concluzie. Scopul aprobării Codului de procedură administrativă este de a determina simplificarea mijloacelor de acțiune a administrației publice prin coerența, predictibilitatea și accesibilitatea procedurilor, asigurarea caracterului unitar și stabilității procedurilor administrative și reducerea birocrăției, apropierea administrației de cetățean, inclusiv prin accentuarea procesului de informatizare a acesteia. Considerăm că aprobarea și intrarea în vigoare a Codului de procedură administrativă în această formă este un interes public major.

Citind și analizând Tezele prelabile ale proiectului Codului de procedura administrativă și a Notei de fundamentare la Hotărârea Guvernului României pentru aprobarea Tezelor prelabile ale proiectului Codului de procedura administrativă

concluzionăm că, în linii generale, Codul de procedura administrativă are ca scop și chiar posibilitatea de a răspunde la aceste nevoi, în sensul că evită supra-reglementarea, apariția unor reglementări contradictorii sau viduri legislative.