

HG 946/2023

privind aprobarea Tezelor prealabile ale proiectului Codului de procedură administrativă

Publicată în MOR 924/13.10.2023

În temeiul art. 108 din Constituția României, republicată, și al art. 28 din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare,

Guvernul României adoptă prezenta hotărâre.

Art. 1. — Se aprobă Tezele prealabile ale proiectului Codului de procedură administrativă, prevăzute în anexa care face parte integrantă din prezenta hotărâre.

Art. 2. — Hotărârea Guvernului nr. 1360/2008 privind aprobarea Tezelor prealabile ale proiectului Codului de procedură administrativă, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 734 din 30 octombrie 2008, se abrogă.

PRIM-MINISTRU
ION-MARCEL CIOLACU

Contrasemnează:
Viceprim-ministru,
Marian Neacșu

Viceprim-ministru, ministrul afacerilor interne,
Marian-Cătălin Predoiu

Ministrul dezvoltării,
lucrărilor publice și administrației,
Adrian-Ioan Veștea

Secretarul general al Guvernului,
Mircea Abrudean

Ministrul cercetării,
inovării și digitalizării,
Bogdan-Gruia Ivan

Ministrul finanțelor,
Marcel-Ioan Boloș

București, 5 octombrie 2023

Nr. 946

ANEXĂ

TEZELE PREALABILE ale proiectului Codului de procedură administrativă

I. Informații generale relevante

1. Contextul național și european

La momentul de față, 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, a mecanismelor de rezolvare a petițiilor adresate autorităților de către cetățeni sau a celor 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 suprareglementare, la apariția unor reglementări contradictorii sau, dimpotrivă, la vid legislativ.

Instrumentele normative ale respectivelor domenii de politică publică/servicii publice au fost supuse unor completări și modificări succesive care au condus la realitatea normativă de astăzi, caracterizată prin birocrăție excesivă, fragmentare

normativă, o paletă foarte diversificată de proceduri administrative greu de gestionat atât de către administrație, cât și de către cetățeni sau companii.

De asemenea, o serie de elemente comune în doctrina dreptului administrativ au rămas nereglementate normativ și ca atare au comportat interpretări și aplicări diferite, atât în practica administrativă, cât și în jurisprudența instanțelor judecătorești.

Procesul de codificare a normelor aplicabile activității administrației publice a fost declanșat la începutul anilor 2000, prin adoptarea de proiecte de coduri și, respectiv, hotărâri ale Guvernului de aprobare a tezelor prealabile ale acestor coduri.

În concret, a fost adoptată Hotărârea Guvernului nr. 1.360/2008 privind aprobarea tezelor prealabile ale proiectului Codului de procedură administrativă. Din analiza acestei hotărâri reiese că o seamă de considerente, care reprezintă rațiunea de a fi a acestui demers, rămân valabile, astfel încât ele urmează a fi valorificate și completate în actualele teze prealabile ale Codului de procedură administrativă.

La data elaborării prezentelor teze prealabile, procesul de codificare a dreptului administrativ s-a concretizat, în cursul anului 2019, prin adoptarea și intrarea în vigoare a Codului administrativ, aprobat prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019, cu modificările și completările ulterioare.

În mod firesc și în acord cu tendințele de reglementare la nivel european, procesul de codificare a legislației din domeniul administrației se impune a fi completat prin adoptarea Codului de procedură administrativă.

De altfel, existența unei legislații unificate în materia procedurii administrative reprezintă o realitate regăsită în majoritatea statelor membre ale Uniunii Europene, 16 state având coduri de procedură administrativă — Austria — 1993, Bulgaria — 2006, Cehia — 2004, Cipru — 1999, Croația — 2009, Finlanda — 2004, Franța — 2015, Germania — 2004, Grecia — 1999, Italia — 2010, Letonia — 2004, Polonia — 1960, Portugalia — 2015, Slovacia — 1967, Slovenia — 1999, Ungaria — 2018, iar 7 state având legi/acte de procedură administrativă — Danemarca — 1980, Estonia — 2012, Lituania — 1999, Luxemburg — 1999, Olanda — 2012, Spania — 2015, Suedia — 1986.

În plus, chiar la nivelul Uniunii Europene a fost declanșat procesul de codificare a normelor de drept administrativ aplicabile instituțiilor Uniunii Europene. Cu titlu de exemplu, indicăm proiectul Codului ReNEUAL — Research Network on EU Administrative Law — de procedură administrativă a Uniunii Europene care urmărește simplificarea dreptului administrativ al Uniunii Europene, înțeles ca ansamblu de reguli și principii care guvernează implementarea politicilor Uniunii Europene de către instituțiile sale și, respectiv, de către statele membre.

2. Rațiunea și necesitatea elaborării Codului de procedură administrativă

În contextul celor de mai sus, claritatea legislației reprezintă un aspect indispensabil al unei administrații moderne, iar realizarea acesteia nu poate fi asigurată decât prin calitatea conținutului normativ al acestor acte. Totodată, claritatea presupune și menținerea accesibilității reglementărilor aplicabile administrației, în pofida modificărilor ce le sunt aduse.

Tot astfel, principiul legalității, care constituie un adevărat postulat constituțional, o veritabilă „coloană vertebrală” a acțiunii administrației, impune reguli sistematizate, clare și coerente, care să guverneze activitatea autorităților administrației publice, în așa fel încât sistemul normativ să fie accesibil și ușor de aplicat, asigurând o mai bună conformare a subiecților de drept la normele acestuia.

Principiului legalității i se adaugă, în acord cu jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene, principiul previzibilității — securității juridice — care obligă la adoptarea de reglementări clare care să nu creeze ambiguități de natură să afecteze drepturile și îndatoririle cetățenilor și să perturbe ordinea juridică existentă.

Adoptarea unor coduri stabile în timp, în general, și a Codului de procedură administrativă, în particular, este de natură să sporească încrederea cetățenilor în continuitatea și durabilitatea reglementărilor legale.

O altă rațiune care impune adoptarea Codului de procedură administrativă este reprezentată de abundența de reglementări cu privire la definirea și modul de funcționare a autorităților administrației publice, emiterea sau adoptarea de acte administrative de către autoritățile publice, mecanismele de rezolvare a petițiilor adresate autorităților de către cetățeni, precum și de asigurare a transparenței administrației în fața societății civile. În aceste reglementări se regăsesc proceduri speciale, conținând deseori suprapuneri și contradicții între

prevederi, fapt ce duce la o aplicare greoaie și neunitară a lor de către destinatari — atât autorități publice și instanțe judecătorești, cât și cetățeni.

Acestui aspect i se adaugă existența unor situații de vid legislativ, concretizate în proceduri neacoperite legislativ, cum ar fi teoria avizelor sau formalitățile procedurale de adoptare și de punere în executare a actelor administrative. În mod paradoxal, actul administrativ, precum și formele juridice asimilate lui, care reprezintă cea mai importantă formă prin care administrația publică își concretizează activitatea și care se regăsesc și în sfera de activitate a altor autorități publice, nu beneficiază de o reglementare-cadru privind regimul juridic care le este aplicabil, condițiile de validitate, de fond și de formă, efectele pe care le produc și modalitățile în care se regăsesc în practică.

Ca atare, prin adoptarea Codului de procedură administrativă, alături de Codul administrativ, se completează cadrul normativ aplicabil atât administrației, cât și beneficiarilor activității acesteia.

3. Evoluția procesului de elaborare a proiectului Codului de procedură administrativă

Necesitatea codificării a fost identificată în doctrină și exprimată de practica administrativă care, de comun acord, au semnalat imperativul existenței unui ansamblu coerent de reguli procedurale aplicabile activității administrației.

Totodată, intenția Guvernului României de a codifica cadrul legal din domeniul administrației publice, prin intermediul unui Cod administrativ și al unui Cod de procedură administrativă, a fost statuată încă din anul 2001, în cadrul programelor de guvernare și al planurilor legislative ale Guvernului din acea perioadă, simplificarea procedurilor și reglementarea unitară a regulilor care privesc funcționarea administrației publice fiind reiterate și în Programul de guvernare pentru perioada 2005—2008, care a vizat reforma administrației publice.

Aceste priorități privind elaborarea celor două coduri, privite ca instrument principal de simplificare și armonizare a legislației în domeniul administrației publice, au fost reluate în Strategia pentru consolidarea administrației publice 2014—2020, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 909/2014, care a reprezentat atât documentul de viziune al Guvernului pentru reforma administrației publice, cât și o condiționalitate ex ante în dialogul cu Comisia Europeană pentru perioada de programare 2014—2020. De asemenea, codificarea procedurii administrative reprezintă o măsură avută în vedere de Planul integrat pentru simplificarea procedurilor administrative aplicabile cetățenilor¹.

Actualele teze prealabile au la bază proiectul Codului de procedură administrativă elaborat de un colectiv de specialiști din domeniul dreptului administrativ la Sibiu, în anii 2000—2003, asumat ulterior de Institutul de Științe Administrative și publicat în Revista de drept public, care a fost propus și ca inițiativă legislativă parlamentară, demers nefinalizat prin adoptarea sa.

Ulterior, la nivelul anului 2008, au fost aprobate tezele prealabile ale proiectului Codului de procedură administrativă și a fost elaborat un proiect al Codului de procedură administrativă, însă, în procesul de avizare interministerială, s-au recomandat elaborarea și aprobarea prealabilă a Codului administrativ și, abia ulterior, a Codului de procedură administrativă, ceea ce, în realitate, s-a și realizat.

Or, în prezent, dată fiind adoptarea Codului administrativ, nu doar că nu mai există un astfel de impediment în adoptarea Codului de procedură administrativă, dar se impune adoptarea acestuia, ca două jumătăți ale unui viitor întreg, care trebuie să fie reprezentat de „armura normativă” care să acopere întreaga activitate a administrației publice.

¹ Măsura de simplificare: „Simplificarea în mod integrat și unitar a procedurilor administrative aplicabile cetățenilor prin elaborarea și reglementarea unei proceduri administrative generale — proiectul Codului de procedură administrativă”.

II. Componenta Grupului de lucru pentru elaborarea Codului de procedură administrativă

În vederea elaborării propunerilor de reglementare a procedurii administrative generale a fost creat un grup de lucru, prin Ordinul ministrului dezvoltării regionale și administrației publice nr. 2.394/2013, cu modificările și completările ulterioare, care include reprezentanți ai autorităților și instituțiilor publice centrale relevante, ai structurilor asociative ale autorităților administrației publice locale, ai organizațiilor nonguvernamentale și ai partenerilor sociali, la care se adaugă reprezentanți ai lumii academice, personalități marcante care au validat, prin activitatea lor, performanțe profesionale atât în plan teoretic, cât și practic, aplicativ.

Componenta grupului de lucru:

- Consiliul Legislativ;
- Secretariatul General al Guvernului;
- Ministerul Justiției;
- Ministerul Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Administrației;
- Agenția Națională a Funcționarilor Publici;
- Ministerul Afacerilor Interne;
- Uniunea Națională a Consiliilor Județene din România —

UNCJR;

- Asociația Municipiilor din România — AMR;
- Asociația Orașelor din România — AOR;
- Asociația Comunelor din România — ACoR;
- Universitatea București;
- Academia de Studii Economice;
- Institutul de Politici Publice;
- Transparency International Romania;
- Societatea Academică din România.

Totodată, și-au manifestat interesul pentru a face parte din Grupul de lucru pentru elaborarea Codului de procedură administrativă și au participat la ateliere de lucru și dezbateri și reprezentanți ai următoarelor entități:

- Ministerul Finanțelor;
- Asociația Secretarilor de Județe din România;
- Școala Națională de Studii Politice și Administrative;
- Uniunea Națională a Notarilor Publici din România;
- Universitatea „Babeș-Bolyai” din Cluj-Napoca;
- Universitatea Creștină „Dimitrie Cantemir” din București;
- Asociația Prefecților și Subprefecților din România.

Rolul grupului de lucru a fost acela de a asigura o fundamentare cât mai solidă și transparentă a proiectului, prin analiza documentelor elaborate de către structura de specialitate din cadrul Ministerului Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Administrației, formularea de puncte de vedere, opinii și comentarii.

Suplimentar membrilor grupului de lucru antemenționat, la cele 22 de ateliere de lucru și dezbateri organizate de către inițiator în procesul de elaborare și fundamentare a proiectului Codului de procedură administrativă desfășurate în perioada 2018—2022 au fost invitați și reprezentanți ai altor entități relevante, printre care menționăm:

- Universitatea „Alexandru Ioan Cuza” din Iași;
- Universitatea de Vest din Timișoara;
- Autoritatea pentru Digitalizarea României;
- Ministerul Mediului, Apelor și Pădurilor;
- Ministerul Transporturilor și Infrastructurii;
- Ministerul Muncii și Solidarității Sociale;
- Autoritatea Națională pentru Protecția Consumatorilor;
- Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale;
- Agenția Națională de Administrare Fiscală;
- Agenția Națională de Cadastru și Publicitate Imobiliară;
- Agenția Națională de Plăți și Prestații Sociale;
- Autoritatea Națională de Reglementare pentru Serviciile Comunitare de Utilități Publice;

— Autoritatea Națională de Supraveghere a Prelucrării Datelor cu Caracter Personal;

— Curtea de Conturi;

— Instituția Prefectului Municipiului București;

— Corpul profesional al secretarilor de comune din România.

III. Rezultatele cercetărilor, studiilor și documentărilor științifice efectuate

Pentru fundamentarea Codului de procedură administrativă, în perioada aprilie 2018—aprilie 2022 au fost realizate de către structura de specialitate din cadrul Ministerului Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Administrației — Direcția pentru strategii și reforme în administrația publică, cu sprijinul consultanței contractate extern — Contractul de servicii de asistență tehnică și expertiză nr. 153/2021 încheiat între Ministerul Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Administrației și Transparency International Romania/Asociația Română pentru Transparență, în cadrul proiectului „Instrumente de sistematizare a legislației, de monitorizare și de evaluare în administrația publică”, SIPOCA 59, finanțat prin Programul operațional Capacitate administrativă, o serie de analize și studii, după cum urmează:

a) Analiza legislației în ceea ce privește principalele categorii de acte și contracte administrative, precum și a doctrinei și jurisprudenței relevante, pentru identificarea deficiențelor legislative, a situațiilor și a dificultăților întâlnite în practică de către autoritățile și instituțiile publice, inclusiv instanțe judecătorești, în ceea ce privește principalele categorii de acte și contracte administrative.

Actele normative, atât acte normative cu caracter general, cât și cu caracter special, care au fost supuse analizei legislației generale, fac parte din următoarele categorii:

— acte care reglementează procesul de elaborare a actelor normative;

— acte care reglementează proceduri/mecanisme prin care autoritățile răspund unor solicitări;

— acte care reglementează măsuri de îmbunătățire a activității administrației;

— acte care reglementează controlul intern al autorităților.

Acestea cuprind o serie de aspecte cu caracter transversal care au impact direct și concret în întreaga activitate a administrației publice, indiferent de domeniul de activitate sectorial al diferitelor autorități și instituții publice.

Scopul analizei a fost să evidențieze elementele-cheie ale procedurilor vizate de aceste acte, care să fie codificate integral sau parțial, dar mai ales să identifice acele aspecte care să asigure o valoare suplimentară viitorului Cod de procedură administrativă, în eliminarea contradicțiilor între diverse acte normative, în clarificarea unor prevederi normative și/sau completarea acestora în situațiile de vid legislativ, în stabilirea regulilor generale/cadrului juridic aplicabile/aplicabil administrației electronice printr-un singur act normativ, precum și în stabilirea unei viziuni și unor principii generale armonizate, care să sprijine procesele de reformă și simplificare a administrației publice, astfel încât aceasta să fie cât mai suplă, eficientă și anticipativă.

Din analiza acestora au reieșit o serie de aspecte, precum:

— abordarea fragmentată, din perspectivă procedurală/etapizată a diferitelor etape ale procesului de elaborare și adoptare a actelor normative, concretizată prin reglementarea prin acte normative distincte a demersului parcurs de actele normative până la aprobarea/adoptarea acestora. Armonizarea și abordarea acestor procese în mod unitar ar asigura claritate și o stabilitate mai mare la nivelul fondului legislativ — de exemplu, prin asigurarea unor definiții comune a conceptelor utilizate, precum instituție sau autoritate publică;

— instituirea unor obligații de raportare și transparență în sarcina autorităților și instituțiilor publice, pentru care ar putea fi asigurată o abordare unitară;

— necesitatea clarificării unor noțiuni și a diferențelor aplicabile în procesele de gestiune a informațiilor de interes public, petițiilor, consultărilor publice sau solicitărilor de îndrumare/sprijin între autorități;

— stabilirea unor reguli generale de simplificare a proceselor/procedurilor administrative pentru viitor, aspecte privind evaluarea și compararea acestora, metodologii, responsabili și atribuții;

— necesitatea stabilirii unui cadru general care să sprijine implementarea administrației digitale și a unor principii precum *once-only* — o singură dată sau *digital by default* — digital în mod implicit, atât la nivelul administrației centrale, cât și locale, precum și cadrul cu privire la asigurarea cooperării și interoperabilității între autoritățile și instituțiile publice și care să potențeze elaborarea și aplicarea legislației speciale în domeniu;

— necesitatea identificării de măsuri și responsabilități exprese, precum și a unor calendare realiste cu privire la eventuale procese și măsuri de simplificare care să fie implementate în aplicarea Codului de procedură administrativă;

— necesitatea clarificării responsabilităților fiecărei părți implicate în procedura administrativă: funcționar, autoritate, cetățean; de asemenea, este necesară clarificarea relațiilor dintre autoritățile publice în cadrul diferitelor categorii de proceduri.

Având în vedere că doctrina și jurisprudența, cu excepția deciziilor Curții Constituționale a României și ale Înaltei Curți de Casație și Justiție, care au caracter general obligatoriu de la momentul publicării în Monitorul Oficial al României, reprezintă izvoare de drept fără caracter obligatoriu, dar cu profundă interdependență între ele, acestea au fost analizate împreună, în vederea identificării noțiunilor consacrate la nivelul doctrinei și a soluțiilor generate de jurisprudență care pot fi ridicate la rang de reglementare în vederea simplificării și uniformizării practicii administrative — spre exemplu, definirea unor termeni consacrați în prezent doar la nivelul doctrinei, relația dintre legislația generală și cea sectorială, aspecte legate de contractele administrative, efectele actelor normative în timp și altele asemenea.

b) Analiza legislației sectoriale pentru următoarele domenii de servicii publice/politică publică: evidența persoanei și stare civilă, fiscalitate, urbanism, amenajarea teritoriului și cadastru, utilități publice, administrarea domeniului public și privat al unităților administrativ-teritoriale, asistență socială, educație. Aceste domenii au fost considerate emblematice, iar constatările referitoare la acestea au permis și formularea unor concluzii generale cu privire la procedurile administrative. Această analiză a permis identificarea unor aspecte comune în pașii de procedură în diferitele domenii de activitate ale administrației publice centrale și locale și a constituit o bază solidă de informare în demersul de codificare.

De asemenea, analizele detaliate ale principalelor domenii de servicii publice au revelat și anumite aspecte specifice pe care inițiativa de codificare trebuie să le aibă în vedere pentru a stabili prin dispozițiile generale modalitățile de actualizare și armonizare subsecvente Codului de procedură administrativă, prin adoptarea ulterioară a cadrului sectorial de reglementare în domeniul unor proceduri administrative, asigurându-se astfel cerința de coerență și claritate a cadrului de reglementare.

Din analiza legislației sectoriale în legătură cu prestarea unor servicii publice s-a desprins concluzia că există elemente generale ale procedurii administrative care sunt susceptibile de a genera o abordare unitară la nivelul întregului teritoriu și asupra tuturor domeniilor de activitate ale administrației, datorită gradului de similaritate privind pașii de procedură administrativă, cum ar fi etapa de demarare a procedurii — modalitățile

de inițiere, forma de inițiere și altele asemenea, etapa de colectare, analiză și procesare a informațiilor în vederea adoptării soluției și emiterii actului administrativ, încheierii contractului administrativ sau realizării operațiunii administrative, etapa de soluționare — redactarea actului administrativ, semnarea, înregistrarea, etapa de finalizare a procedurii administrative și de aducere la cunoștință — comunicare sau publicare, efectele juridice, căile de atac și altele asemenea.

Totodată, din analiza detaliată a acestor domenii de servicii publice s-au desprins și anumite aspecte specifice pe care inițiativa de codificare trebuie să le aibă în vedere pentru a stabili, prin dispozițiile tranzitorii și finale, modalitățile de actualizare și armonizare a cadrului sectorial existent de reglementare și stabilirea cerințelor și obligațiilor de tehnică legislativă aplicabile reglementărilor sectoriale viitoare, asigurându-se astfel cerința de coerență și claritate a cadrului de reglementare.

c) Analiza comparativă a experienței statelor membre ale Uniunii Europene cu experiență relevantă în elaborarea de acte normative care reglementează procedura administrativă generală, utilizând metode de drept comparat. Au fost supuse analizei reglementări din Franța, Olanda, Spania, Portugalia, Cehia, Ungaria și Polonia, precum și prevederi ale dreptului Uniunii Europene, inclusiv proiectul Codului ReNEUAL de procedură administrativă a Uniunii Europene, precum și Codul european de bună conduită administrativă din anul 2001.

Majoritatea legilor/codurilor de procedură administrativă analizate au scopul esențial de codificare, respectiv sistematizare/armonizare a legislației și reglementărilor disparate, însă își propun și furnizarea unor clarificări suplimentare din punctul de vedere al terminologiei și al sferei de aplicare sau consacarea unor soluții oferite, de-a lungul anilor, în jurisprudența instanțelor de contencios administrativ, dar și stabilirea unui proces de soluționare a litigiilor între administrație și cetățeni într-o etapă precontencioasă, abordare care se intenționează a se avea în vedere și în proiectul Codului de procedură administrativă.

d) Raport de interpretare a chestionarului aplicat autorităților administrației publice centrale și locale privind modul de aplicare a legislației de către instituțiile și autoritățile publice și a principalelor situații care fac obiectul acțiunilor în instanță, în vederea fundamentării proiectului Codului de procedură administrativă în România.

Chestionarul menționat a inclus, de asemenea, întrebări vizând actele normative ce ar trebui incluse în viitorul Cod de procedură administrativă sau cu privire la principalele secțiuni ale codului.

Respondenți la acest chestionar au fost 10 ministere din cele 13 existente la momentul aplicării chestionarului, 37 de instituții ale prefectului din totalul de 41, 35 de județe din totalul de 41, 51 de municipii și subdiviziuni ale municipiului București din totalul de 109, 74 de orașe din totalul de 216 și 726 de comune din totalul de 2.862. Astfel, răspunsurile primite au acoperit toate categoriile de respondenți vizate — ministere, instituții ale prefectului, județe, municipii, orașe, comune și sectoare ale municipiului București, ceea ce oferă cercetării o perspectivă multilaterală, dar și reprezentativitate la nivel național, chestionarul fiind completat de către cel puțin un respondent de la nivelul tuturor județelor României. Numărul de răspunsuri și distribuția lor națională încadrează cercetarea pe bază de chestionar la o marjă de eroare de 2,7% și la un nivel de încredere de 95%.

În cadrul respondenților au fost incluși reprezentanți ai administrației publice centrale și locale, inclusiv structuri deconcentrate, de la nivelul tuturor palierelor ierarhice — execuție și conducere, cu specializări diferite — juridic, economic, resurse umane, administrație publică în general, tehnic și altele asemenea.

Opinia majoritară a respondenților de la nivelul autorităților și instituțiilor publice a fost ca în Codul de procedură administrativă să se regăsească reglementate: principiile care guvernează procedura administrativă, elementele incidente procedurii administrative de la inițierea procedurii și până la finalizarea acesteia — părțile implicate în derularea procedurii administrative, mijloacele de petiționare și înregistrarea petițiilor, comunicarea în cadrul procedurii administrative, costurile procedurii, modalități de finalizare a procedurii administrative, răspunderea autorităților publice și altele asemenea; regimul juridic aplicabil actelor administrative; regimul juridic aplicabil contractelor administrative; regimul juridic aplicabil operațiunilor administrative; controlul administrativ; contenciosul administrativ; regulile referitoare la transparența decizională și la accesul la informațiile de interes public; principiile și regulile cu privire la simplificarea procedurilor administrative sau ale digitalizării în administrația publică.

De asemenea, practicienii din administrația publică au formulat și propuneri pentru îmbunătățirea/revizuirea cadrului legislativ actual, eficientizarea comunicării cu alte entități, aspecte legate de comunicarea electronică și altele asemenea.

e) Raport-sinteză privind analiza actelor, operațiunilor și contractelor administrative

Sinteza concluziilor analizelor antemenționate a fost cuprinsă în cadrul unui raport-sinteză privind analiza actelor, operațiunilor și contractelor administrative, precum și al unei broșuri, care a fost diseminată în atelierele de lucru dedicate fundamentării și elaborării Codului de procedură administrativă.

De asemenea, în luna aprilie 2022 a fost supus consultării documentul intitulat Principalele concluzii ale studiilor cuprinzând liniile directoare ale concepției de ansamblu ale proiectului Codului de procedură administrativă². Documentul a fost transmis tuturor ministerelor, Consiliului Legislativ și structurilor asociative ale autorităților administrației publice locale. Propunerile și observațiile formulate de către acestea au fost luate în considerare în elaborarea prezentului document și vor fi avute în vedere în elaborarea proiectului Codului de procedură administrativă.

Pe baza documentelor de analiză elaborate în cursul procesului de fundamentare a proiectului Codului de procedură administrativă și în urma reuniunilor de consultare cu reprezentanții administrației publice centrale și locale, societății civile și mediului academic, organizate în perioada 2018—2022, au reieșit o serie de disfuncționalități ale legislației aplicabile procedurilor administrative, expuse și în documentul cuprinzând principalele concluzii ale studiilor, liniile directoare ale concepției de ansamblu a proiectului Codului de procedură administrativă și care, în esență, au în vedere:

A. disfuncționalități de tehnică legislativă:

a) lipsa unor definiții unitare ale principalelor concepte specifice procedurii administrative — de exemplu, actul administrativ, contractul administrativ, operațiunea administrativă și altele asemenea;

b) existența mai multor definiții pentru aceiași termeni utilizați în procedura administrativă — de exemplu, „avizul” reglementat atât ca o operațiune administrativă, cât și ca act administrativ;

c) prevederi legale redundante și paralele, mai frecvente în domeniul administrației publice locale;

d) norme juridice contradictorii;

e) vid legislativ în special în ceea ce privește contractele administrative;

f) dificultăți în aplicarea prevederilor legale în vigoare generate de norme juridice neclare și necorelate;

g) lipsa coerenței și a clarității actelor normative, determinată de modificările succesive ale legislației specifice, de natură a atrage limitarea accesibilității și previzibilității;

B. disfuncționalități privind fondul reglementărilor:

a) lipsa unui set de reguli generale cu privire la procedura administrativă și neclaritatea sau inconsecvența în definirea/utilizarea unor termeni — în practică, autoritățile și instituțiile publice aplică reguli diferite, sectoriale — specifice anumitor domenii de activitate, fapt care face procedurile administrative destul de imprevizibile pentru cetățenii care interacționează cu mai multe instituții publice și îngreunează demersurile de simplificare și digitalizare a administrației;

b) lipsa unei reglementări generale privind elementele obligatorii de formă și fond ale actului administrativ, ceea ce conduce la o practică judiciară inconsecventă referitoare la validitatea actelor administrative;

c) clasificarea actelor administrative, criteriile de clasificare, precum și departajarea de celelalte acțiuni ale autorităților administrației publice se realizează doar în doctrină, nefiind consacrate printr-un act normativ;

d) inexistența, la nivelul legislației, a unei distincții clare între actul administrativ normativ și actul administrativ individual — categorii de acte administrative individuale, așa cum sunt definite de doctrină;

e) actele administrative individuale nu beneficiază de o reglementare care să conțină regulile procedurale aplicabile în cazul emiterii acestora, dat fiind că Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare, se referă doar la actele administrative normative;

f) inexistența în dreptul aplicabil administrației publice din România a unor concepte moderne regăsite în dreptul Uniunii Europene și al majorității statelor membre, cum ar fi: motivarea actelor administrative; revocarea actelor administrative; reglementarea operațiunilor administrative prealabile, concomitente sau ulterioare, care stau la baza validității actelor administrative sau contribuie la executarea și respectarea lor; măsurile de apărare și remediere în cazul deciziilor defavorabile;

g) deși există doctrină în acest sens, nu există reglementare clară, care să asigure o practică administrativă și judiciară unitară privind condițiile de valabilitate ale actelor administrative, inclusiv situația actelor administrative emise în format electronic, condițiile privind semnarea actelor administrative și altele asemenea;

h) etapele de documentare și motivare pentru actele administrative cu caracter normativ nu sunt parcurse întotdeauna într-o manieră sistematică; există situații în care prevederile legislației secundare adaugă la legislația primară, iar în practică se remarcă o serie de neclarități legate de termenele alocate pentru parcurgerea unor etape de consultare, avizarea inter- și intrainstituțională, dar și aprobarea sau respingerea actelor administrative — termene ce în prezent lipsesc din reglementarea generală privind actele administrative normative, clasificarea avizelor: conforme sau consultative, cu sau fără observații, continuitatea procedurilor de avizare în situația reorganizărilor instituționale și altele asemenea;

i) definiția contractelor administrative utilizată în principal în practica instanțelor, bazată pe Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare, nu este completată de definiții doctrinare care să detalieze definiția legală, iar aceasta din urmă s-a dovedit insuficientă pentru a clarifica natura unor contracte — spre exemplu, contractele încheiate pentru prestarea serviciilor publice între o persoană privată căreia i s-a delegat/concesionat

² <https://www.mdlpa.ro/userfiles/livrablesipoca59/livrabil1/4.pdf>

un serviciu public și beneficiarul privat al serviciului public; contractele cu caracter comercial pe care le încheie autoritățile publice, cum sunt contractul de societate simplă sau de asociere în participațiune; contractele pentru care Legea nr. 98/2016 privind achizițiile publice, cu modificările și completările ulterioare, prevede explicit că sunt exceptate de la aplicarea procedurilor prevăzute de această lege, dar pentru care se menține obligativitatea aplicării unor proceduri proprii ale fiecărei autorități și instituții publice și respectării principiilor generale ale achizițiilor publice;

j) lipsa unor reglementări generale cu privire la definiția și clasificarea operațiunilor și faptelor administrative. Reglementările și practicile administrative sunt inconsecvente cu privire la realizarea operațiunilor administrative, legislația sectorială reglementând de o manieră eterogenă — mai mult sau mai puțin detaliată, variabil de la un sector la altul — operațiunile administrative, precum și efectele acestora asupra actelor administrative, inclusiv nulitatea actelor administrative în cazul lipsei unor operațiuni sau în cazul realizării inadecvate a acestora;

k) lipsa unei reglementări clare a unor operațiuni prealabile tipice, cum sunt avizul și acordul; de parcurgerea lor depinde, de fapt, emiterea și conținutul actelor și contractelor administrative — spre exemplu, s-a pus adesea problema în practică dacă lipsa unui aviz consultativ cu privire la un act administrativ determină nulitatea actului, dacă se probează solicitarea avizului și a refuzului de emitere a acestuia;

l) deși este acceptat că motivarea actului administrativ este o operațiune administrativă fundamentală și că actul administrativ nemotivat nu produce efecte, este neclar ce se întâmplă cu actul administrativ greșit sau insuficient motivat;

m) în practică a fost identificată nevoia de reglementare a unei noi operațiuni administrative, respectiv a dialogului administrativ în vederea realizării și finalizării procedurii administrative — revenirile pentru completare, clarificare informații;

n) reglementare insuficientă a jurisdicțiilor speciale administrative, ele fiind doar menționate în Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare, în timp ce procedurile folosite de acestea variază semnificativ de la o instituție la alta. De asemenea, reglementarea recursului administrativ în Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare, este succintă, iar ansamblul reglementărilor referitoare la procedurile administrative contencioase face ca recursul administrativ să fie cel mai adesea ineficient — el nu previne deschiderea unor dosare în instanța de contencios administrativ;

o) reglementarea accesului la informații de interes public este realizată prin mai multe acte normative — spre exemplu, Legea nr. 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public, cu modificările și completările ulterioare, Legea nr. 182/2002 privind protecția informațiilor clasificate, cu modificările și completările ulterioare, existând totodată o serie de neclarități cu privire la noțiunea de informații de interes public prin raportare la aria de aplicare a acestor acte normative, termenele și procedura aplicabilă, responsabilitatea și răspunderea personalului responsabil de formularea și transmiterea răspunsurilor la cererile de informații de interes public, în special în raport cu responsabilitatea și răspunderea conducătorilor autorităților publice și a altor persoane care au obligația să furnizeze informații publice către persoanele responsabile sau departamentele de comunicare cu publicul;

p) inexistența unui mecanism la nivelul Guvernului pentru asigurarea coordonării între autoritățile centrale subordonate acestuia cu privire la retransmiterea solicitărilor de informații, precum și a petițiilor între instituțiile subordonate Guvernului;

q) inexistența unei modalități unitare de organizare a website-urilor autorităților și instituțiilor publice și ale operatorilor economici cu capital public, pentru a facilita accesul cetățenilor la informațiile publicate din oficiu, conform legii;

r) armonizarea incompletă a reglementărilor privind accesul la informațiile de interes public cu cele referitoare la protejarea informațiilor care nu au caracter public, spre exemplu, informațiile cu caracter personal sau cele clasificate;

s) cadrul de reglementare privind simplificarea și digitalizarea administrației este foarte divers și nu este unitar, iar reglementările privind simplificarea fixează de regulă ținte referitoare la proceduri mai simple, dar nu prevăd cum urmează să atingă autoritățile și instituțiile publice aceste ținte;

t) reglementările privind controlul administrativ sunt disparate și relativ instabile, au avut efect marginal privind îmbunătățirea funcționării administrației în ansamblu, chiar dacă s-au dovedit benefice pentru unele instituții. În plus, cu privire la alte forme de control, sunt/este necesară(e) definirea și/sau clarificarea unor instituții juridice esențiale pentru activitatea de control: efectele juridice pentru punctele de vedere emise de autoritățile de control, în afara activităților de control propriu-zise; natura juridică a actelor cu care se finalizează controlul — analizele realizate au arătat că este clară natura juridică a proceselor verbale prin care se constată contravenții și se aplică sancțiuni în acest sens, dar nu este clară natura juridică a actelor sau rapoartelor de control prin care se consemnează conduitele constatate, deoarece, în multe cazuri, aceste documente sunt reglementate de legislația secundară sau terțiară, care nu le precizează natura juridică;

u) neclaritatea unor noțiuni care apar în etape ale procesului decizional — de exemplu, termenul de dezbatere publică din etapa de elaborare a actelor normative și cel de ședințe publice din etapa de luare a deciziilor;

v) dificultăți în aplicarea procedurii de transparență decizională pornind de la definiția actului normativ — „actul emis sau adoptat de o autoritate publică, cu aplicabilitate generală” din cuprinsul Legii nr. 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică, republicată, cu modificările ulterioare, care determină autoritățile publice la un tratament juridic neunitar cu privire la aplicarea procedurii de transparență decizională. Spre exemplu, unele autorități publice nu publică în consultare acte referitoare la organizarea lor internă sau acte referitoare la alocări de fonduri între ordonatori secundari și terțieri de credite din subordinea lor, motivând că aceste acte nu au aplicabilitate generală;

w) lipsa de claritate a termenelor cu privire la consultarea și dezbaterile publice — nu sunt prevăzute termene pentru momentul în care se poate solicita dezbaterile în raport cu momentul adoptării actului;

x) lipsa sancțiunilor administrative aplicabile atât persoanelor implicate, cât și cu privire la efectele actului administrativ normativ, asociate cu nepunerea în aplicare a prevederilor referitoare la transparența decizională;

y) lipsa reglementărilor referitoare la inițierea procedurii de adoptare a actelor administrative normative de la nivel central, la inițiativa cetățenilor;

z) lipsa reglementării normative referitoare la dialogul dintre autoritățile publice și factorii interesați cu privire la emiterea sau modificarea actelor administrative normative;

aa) aplicarea neuniformă și deseori doar la nivel formal a reglementărilor privind controlul intern managerial;

bb) lipsa unor pași sau a unor mecanisme clare din punct de vedere procedural referitoare la reorganizarea autorităților publice, care să aibă în vedere asigurarea continuității administrative;

cc) schimbări frecvente ale structurilor organizatorice și a distribuției competențelor în interiorul autorităților administrației publice și între acestea, precum și dificultatea de asigurare a continuității și trasabilității;

dd) dificultăți în realizarea activității de evaluare efectivă a performanței administrative a autorității în ansamblul ei, dar și a personalului la nivel individual;

ee) deși tipurile de răspundere în sistemul administrativ român sunt reglementate de Codul administrativ și reglementările de drept material nu ridică probleme, procedurile de atragere a răspunderii administrative sunt neclare, variind considerabil de la o instituție la alta, motiv pentru care viciile de procedură fac în multe cazuri obiectul litigiilor în fața instanțelor de judecată. Pe de altă parte, standardele privind stabilitatea funcției publice impun ca nu doar tipul de răspundere, ci și procedurile de atragere a răspunderii administrative să fie clare, formulate astfel încât funcționarii publici să nu fie supuși unor abuzuri din partea superiorilor ierarhici.

IV. Descrierea succintă a soluțiilor și a variantelor propuse de actul normativ preconizat

1. Concepția generală, principiile și obiectivele proiectului Codului de procedură administrativă

În cadrul etapei de fundamentare a proiectului Codului de procedură administrativă, ulterior evidențierii disfuncționalităților cadrului legislativ privind procedura administrativă au fost avute în vedere pentru fiecare domeniu de reglementare în care s-au identificat disfuncționalități 3 alternative de soluționare, reciproc exclusive, conform bunelor practici în ceea ce privește elaborarea politicilor publice:

— alternativa I — menținerea statu-quo-ului din punctul de vedere al reglementării și utilizarea doctrinei și a jurisprudenței pentru a ghida practica administrativă, opțiune ce are dezavantajul de a propaga o parte din disfuncționalități, deoarece depinde de modul în care fiecare autoritate și instituție publică abordează și integrează lecțiile învățate din doctrină și jurisprudență³;

— alternativa II — elaborarea unui cod de principii pentru procedura administrativă care să includă doar lămurirea aspectelor generale și realizarea de modificări legislative sectoriale pentru alte disfuncționalități identificate. Această alternativă are avantajul că ar genera un Cod de procedură administrativă foarte suplu și clar, dar are dezavantajul major de a nu putea remedia disfuncționalități legate de prevederi legale redundante și paralele sau vidul legislativ în anumite domenii identificate ca fiind problematice;

— alternativa III — elaborarea unui Cod de procedură administrativă care remediază în mod direct majoritatea disfuncționalităților și prevede, în prevederi finale și tranzitorii, termene și linii directoare pentru modificarea legislației existente pentru armonizarea procedurilor utilizate de autoritățile și instituțiile publice.

Având în vedere disfuncționalitățile identificate și prezentate anterior s-a optat pentru alternativa a III-a.

Astfel, abordarea agreată în procesul de elaborare a Codului de procedură administrativă de către Grupul de lucru urmează liniile directoare prevăzute de Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, în sensul concentrării legislației preexistente, prin reunirea reglementărilor generale în materie procedurală din domeniul administrației publice,

subordonându-le unor principii comune, pe baza unei structuri unitare, și aducând, totodată, o serie de soluții legislative de fond, impuse de evoluția sistemului administrației publice și de tendințele de la nivel european.

Reglementarea procedurii administrative trebuie să aibă în vedere principiile care stau la baza activității administrației publice, care trebuie să ghideze emiterea de acte administrative, încheierea contractelor administrative, precum și desfășurarea operațiunilor administrative și tehnico-materiale de către autoritățile administrației publice, așa cum sunt ele reglementate de Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ, cu modificările și completările ulterioare.

Astfel, principiile de avut în vedere sunt: principiul legalității, principiul egalității, principiul transparenței, principiul proporționalității, principiul bunei-credințe, principiul satisfacerii interesului public, principiul imparțialității, principiul continuității, principiul adaptabilității, principiul încrederii reciproce, principiul eficienței. De asemenea, legislația din domeniul achizițiilor publice, având la bază dreptul Uniunii Europene, stabilește o serie de principii-cheie pentru contractele administrative — contractele la care autoritățile publice sunt parte: nediscriminarea; tratamentul egal; recunoașterea reciprocă; transparența; proporționalitatea; asumarea răspunderii.⁴ Totodată, se remarcă și o serie de principii specifice simplificării și digitalizării care sunt de actualitate pentru procedura administrativă: principiul *digital by default* — digital în mod implicit și principiul *once only* — o singură dată, care nu sunt reglementate în acte normative de nivel primar, deși apar în documente de politici publice — strategii și planuri.

Având în vedere deficiența identificată cu privire la utilizarea inconsecventă a unor definiții referitoare la concepte fundamentale în procedura administrativă, se impune ca proiectul Codului de procedură administrativă să includă definirea de manieră clară și operațională a unor concepte esențiale pentru desfășurarea activității administrative.

În acest context, obiectivele și liniile directoare ale concepției de ansamblu a Codului de procedură administrativă vizează:

a) reglementarea modului în care deciziile sunt luate în administrația publică, în condițiile respectării drepturilor persoanelor fizice sau juridice, precum și a interesului public;

b) asigurarea informării și participării tuturor părților interesate la luarea deciziilor administrative;

c) reducerea birocrăției, apropierea administrației de cetățean, inclusiv prin accentuarea procesului de informatizare a acesteia;

d) simplificarea mijloacelor de acțiune a administrației publice prin coerența, predictibilitatea și accesibilitatea procedurilor;

e) asigurarea stabilității procedurilor administrative și, indirect, predictibilitatea actului de administrație publică;

f) 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.

Criteriile minimale care vor fi avute în vedere la elaborarea proiectului Codului de procedură administrativă se vor axa pe următoarele cerințe/orientări:

a) normele cuprinse în proiect trebuie să răspundă unei nevoi evidente și stringente și să codifice aspecte cutumiare din doctrina dreptului administrativ;

³ Manualele de elaborare a politicilor publice, inclusiv cele publicate de Secretariatul General al Guvernului, subliniază importanța analizei scenariului I, reprezentând păstrarea statu-quo-ului, ca alternativă de politică publică.

⁴ A se vedea Legea nr. 98/2016 privind achizițiile publice, cu modificările și completările ulterioare, și Directiva 2014/24/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014 privind achizițiile publice și de abrogare a Directivei 2004/18/CE.

b) normele trebuie să fie aplicabile uniform la nivel general pe întreg teritoriul și la toate palierele administrației, și nu particulare la nivelul fiecărui domeniu sectorial;

c) normele trebuie să instituie obligații pentru autoritățile care au competența de reglementare specifică să elaboreze într-un termen definit normele sectoriale;

d) normele trebuie să reflecte o abordare holistică și să țină seama de nivelul de reglementare al unei legislații-cadru, fiind necesară o abordare mixtă între codificare și sistematizarea codex a unor norme deja existente;

e) Codul trebuie să instituie prin dispoziții finale termene de punere în aplicare, ținând seama de resursele logistice și de timp pentru implementarea reglementărilor;

f) normele trebuie să aibă în vedere practica obligatorie a Curții Constituționale și a Înaltei Curți de Casație și Justiție în realizarea unificării practicii judiciare, practică relevantă cu privire la toate aspectele ce urmează să fie cuprinse în demersul de codificare;

g) Codul trebuie să fie în acord cu legislația Uniunii Europene incidentă aspectelor ce urmează să fie cuprinse în demersul de codificare, în baza principiului priorității dreptului Uniunii;

h) Codul trebuie să garanteze respectarea drepturilor fundamentale ale cetățeanului, cu precădere dreptul de a participa la luarea deciziilor și dreptul la informare, cel puțin la nivelul legislației actuale, fără derogări de la spiritul actelor normative ce vor fi codificate;

i) Codul trebuie să reprezinte viziunea de funcționare a statului pe termen mediu și lung, pe lângă soluționarea lipsurilor ori contradicțiilor normative curente.

2. Principalele soluții ale proiectului Codului de procedură administrativă

Obiectul de reglementare al proiectului Codului de procedură administrativă are în vedere părțile procedurii administrative, conduita juridică a subiecților de drept în realizarea activității administrative desfășurate de autoritățile și instituțiile publice, formele de control ale acestei activități, procedurile administrative obligatorii în adoptarea sau emiterea actelor administrative, încheierea și derularea contractelor administrative, în organizarea și funcționarea autorităților și instituțiilor publice, precum și procedura de soluționare a conflictelor administrative ori a litigiilor pe care procedurile administrative le generează.

Totodată, se stabilește caracterul general obligatoriu al Codului de procedură administrativă. În același timp, sunt clarificate aspectele de complementaritate cu alte norme, cum sunt, spre exemplu, Codul administrativ, Codul civil, și de subsidiaritate în ariile sectoriale specifice.

Valoarea adăugată a proiectului Codului constă, între altele, în reglementarea în mod unitar a unor concepte esențiale pentru activitatea administrației publice și pentru relația acesteia cu beneficiarii cetățeni și agenți economici: act administrativ normativ, act administrativ individual, act administrativ de organizare internă, atribuție, competență temporală, competență personală, fapt administrativ, operațiune administrativă și altele asemenea.

Se reglementează principiile generale de realizare a activității administrative cu scopul de a acoperi situațiile de fapt ce pot apărea din aplicarea Codului, astfel încât să dea linia de conduită juridică și administrativă de urmat atât în reglementarea secundară a măsurilor de aplicare a Codului, cât și în soluționarea unor proceduri administrative concrete care trebuie să respecte prin materialitatea și efectele lor standardele Codului de procedură administrativă. Principiile statuate în Codul de procedură administrativă, coroborate cu cele prevăzute în Codul administrativ, desăvârșesc cadrul de acțiune al administrației publice și al cetățenilor în raport cu administrația.

Concret, principalele soluții ale proiectului Codului de procedură administrativă vizează:

2.1. Reguli generale privind procedura administrativă

În vederea elaborării de o manieră armonioasă a tuturor procedurilor administrative, se impune reglementarea unor elemente generale ale procedurii administrative, incluzând:

a) părțile din cadrul unei proceduri administrative: solicitantul/beneficiarul persoană fizică sau juridică și autoritatea publică sau asimilată acesteia — orice autoritate publică sau instituție publică competentă, potrivit legii, să inițieze sau să desfășoare o procedură administrativă, precum și orice persoană juridică de drept privat sau entitate fără personalitate juridică competentă, potrivit legii, să inițieze sau să desfășoare o procedură administrativă în numele autorității sau instituției publice;

b) etapele generale ale procedurii administrative;

c) comunicarea intrainstituțională și interinstituțională, inclusiv regimul juridic al înscrisurilor în formă electronică;

d) drepturile și obligațiile părților în cadrul unei proceduri administrative;

e) răspunderea părților în cadrul procedurii administrative;

f) termenele generale în procedura administrativă;

g) contestarea și/sau remedierea procedurii.

Totodată, deoarece în cadrul tuturor procedurilor administrative pot interveni aspecte legate de petiții, informații de interes public, date cu caracter personal sau informații clasificate, vor fi avute în vedere regulile specifice aplicabile procedurilor de soluționare a petițiilor, de asigurare a accesului la informațiile de interes public, de protejare a datelor cu caracter personal și a informațiilor clasificate. De asemenea, reglementările care vizează regulile antemenționate se vor realiza cu păstrarea nealterată a drepturilor și garanțiilor de acces și de spațiu civic pentru cetățeni, organizațiile legal constituite și alte părți interesate și vor urmări creșterea capacității de îndeplinire a acestor obligații de către autoritățile publice și entitățile asimilate acestora, în condiții de eficiență și eficacitate.

În acest sens se impune armonizarea reglementărilor referitoare la accesul la informațiile de interes public și a celor referitoare la protejarea informațiilor care nu au caracter public, spre exemplu, informațiile cu caracter personal sau cele clasificate.

În ceea ce privește accesul la informațiile de interes public, pe de altă parte, se impune o mai bună reglementare a unor aspecte, cum ar fi:

a) extinderea sferei de cuprindere a reglementărilor cu privire la informațiile de interes public, astfel încât să fie subiect al reglementărilor orice entitate publică sau asimilată, indiferent de forma de organizare, inclusiv organizațiile neguvernamentale de utilitate publică, care beneficiază de finanțare din bani publici;

b) reglementarea modalității de comunicare interinstituțională la nivelul Guvernului, pentru asigurarea accesului cetățenilor la informațiile publice și protejarea celor care nu au caracter public;

c) revizuirea modalității de înregistrare a petițiilor, cererilor de acces la informațiile de interes public și a altor cereri — spre exemplu, renunțarea la înregistrarea în registre separate și notarea tuturor comunicărilor către autoritățile și instituțiile publice într-un registru general, cu notarea caracterului cererilor;

d) reglementarea regimului juridic al reutilizării informațiilor din instituțiile publice;

e) clarificarea modului de calculare a termenelor și armonizarea termenelor de răspuns la informațiile de interes public și la petiții, pentru evitarea confuziilor;

f) clarificarea aspectelor de responsabilitate și răspundere ale funcționarilor publici responsabili pentru formularea și transmiterea răspunsurilor la cererile de informații de interes

public, în raport cu răspunderea conducătorilor autorităților publice și a altor funcționari care au obligația să furnizeze, prin comunicare intrainstituțională, informațiile necesare;

g) reglementarea, ca regulă generală, a dreptului de înființare și operaționalizare a unui call center la nivelul instituțiilor responsabile pentru oferirea de informații publicului cu privire la procedurile pe care acestea le gestionează, mai ales în cazul procedurilor ce pot afecta drepturi fundamentale din domeniul educației, electoral, al sănătății, al proprietății, al muncii și protecției sociale și altele asemenea;

h) reglementarea obligativității comunicării informațiilor de interes public solicitate prin mijlocul de comunicare indicat de solicitant — poștă fizică sau electronică, fără a condiționa comunicarea de existența unei semnături olografe sau electronice — singura condiție solicitată pentru comunicarea informațiilor de interes public va fi indicarea unei adrese de corespondență fizică sau electronică, după caz;

i) reglementarea comunicării documentelor de interes public care conțin informații cu privire la datele personale, în condițiile anonimizării sau pseudonimizării datelor, după caz, astfel încât persoana vizată nu mai este identificabilă, în conformitate cu Regulamentul (UE) 2016/679 al Parlamentului European și al Consiliului din 27 aprilie 2016 privind protecția persoanelor fizice în ceea ce privește prelucrarea datelor cu caracter personal și privind libera circulație a acestor date și de abrogare a Directivei 95/46/CE (Regulamentul general privind protecția datelor), inclusiv din perspectiva ștergerii datelor cu caracter personal dacă acestea nu mai sunt necesare pentru scopul prelucrării;

j) reglementarea publicării datelor guvernamentale deschise și a interconectării cu portalul național de date deschise, data.gov.ro, în cadrul stabilit de Directiva Open Data.

De asemenea, se va avea în vedere transpunerea elementelor principale ale noțiunilor de bază ale transformării digitale a administrației publice — *once only* — o singură dată și *digital by default* — digital în mod implicit — la nivelul procedurii generale prin:

a) 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;

b) reglementarea mecanismului de identificare digitală a părților pentru derularea unei proceduri administrative; recunoașterea semnăturii electronice în cadrul procedurilor administrative;

c) reglementarea interdicției autorităților și instituțiilor publice, în vederea derulării procedurii administrative, de a 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;

d) 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.

2.2. Operațiunile și faptele administrative

Sunt necesare definirea și clarificarea, de o manieră normativă, nu doar doctrinară, ale tipurilor de operațiuni administrative și ale modului în care acestea produc efecte asupra actelor administrative.

De asemenea, proiectul Codului de procedură administrativă își propune nu doar să clarifice tipurile de operațiuni, cu definiția, caracteristicile și efectele lor asupra procedurii administrative și actului administrativ, dar și să conducă la eliminarea unor confuzii terminologice identificate în legislație.

Diferențierea între faptele administrative și operațiunile administrative, valoarea juridică a acestei distincții, precum și clarificarea efectelor juridice în cazul absenței unor operațiuni administrative vor face de asemenea obiectul proiectului Codului de procedură administrativă.

2.3. Adoptarea și emiterea actelor administrative, atât a celor cu caracter normativ, cât și a celor cu caracter individual

Prin proiectul Codului de procedură administrativă se va crea un regim juridic-cadru, aplicabil actelor administrative, care va cuprinde cel puțin următoarele:

a) definiția actului administrativ — două trăsături esențiale: emiterea de o autoritate publică și producerea de efecte juridice, indiferent de denumire: hotărâre, dispoziție, decizie, decret, autorizație, licență și altele asemenea;

b) clasificarea actelor administrative și criteriile de clasificare/departajare față de celelalte acțiuni ale autorităților administrației publice;

c) prevederi cu caracter general referitoare la semnatarul actelor emise de autoritățile publice sau asimilate, atât pentru actele administrative, cât și pentru operațiunile administrative;

d) reglementarea unui conținut minimal al actului administrativ;

e) reglementarea condițiilor de valabilitate ale actelor administrative, inclusiv reglementarea validității formei electronice a actelor administrative și operațiunilor administrative, în condițiile reglementărilor privind digitalizarea/transformarea digitală a administrației;

f) reglementarea etapelor de inițiere, derulare și finalizare a procedurii de emitere a actelor administrative.

De asemenea, se va avea în vedere reglementarea unui regim general referitor la prelungirea valabilității unui act administrativ, suspendarea, modificarea și încetarea efectelor juridice ale actelor administrative.

Proiectul Codului de procedură administrativă va avea în vedere și clarificarea și includerea în prevederile legislative primare a unor reglementări referitoare la elaborarea, avizarea și prezentarea proiectelor de documente de politici publice, a proiectelor de acte normative, precum și a altor documente, în vederea adoptării/aprobării de la nivelul Guvernului, în prezent reglementate prin Hotărârea Guvernului nr. 561/2009 pentru aprobarea Regulamentului 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, cu modificările și completările ulterioare.

2.4. Contractele administrative

Reglementarea detaliată a contractelor administrative se impune în proiectul Codului de procedură administrativă, pentru a evita confuziile existente în prezent în practică și pentru a clarifica efectele juridice ale contractelor administrative.

Această reglementare va include o definiție mai clară a contractului administrativ, etapele de pregătire și încheiere a contractelor administrative, precum și prevederi referitoare la efectele juridice ale contractelor administrative, modificarea și încetarea acestor efecte, inclusiv căile de atac și modalitățile de soluționare a conflictelor privind încheierea și derularea contractelor administrative.

Regimul juridic special aplicabil contractului administrativ se caracterizează prin forme speciale necesare pentru încheierea sa, precum și prin principii specifice cu privire la executare și încetare: (i) părțile trebuie să accepte unele clauze de natură regulamentară stabilite prin lege sau în baza legii; (ii) autoritatea publică nu poate ceda interesele, drepturile sau obligațiile sale decât altei autorități publice, iar persoana de drept privat le poate ceda, la rândul său, doar cu acordul autorității publice; (iii) când interesul public o cere sau când persoana de drept privat nu

și-a îndeplinit din culpă obligațiile contractuale ori când executarea devine prea împovărătoare pentru aceasta, autoritatea publică poate modifica sau rezilia unilateral contractul.

2.5. Procedurile administrative contencioase

Pe de o parte, reglementarea procedurilor administrative necontencioase în cadrul Codului de procedură administrativă trebuie să se facă în corelare cu posibilitățile de rezolvare a litigiilor, deci cu reglementarea procedurilor administrative contencioase.

Pe de altă parte, este necesară o atenție sporită la procedurile de executare a deciziilor instanțelor de contencios administrativ, pentru ca acestea să se armonizeze cu procedura administrativă generală propusă de Codul de procedură administrativă.

2.6. Simplificarea procedurilor administrative

Simplificarea procedurilor administrative trebuie să devină o obligație constantă a administrației publice și să asigure o abordare integrată din perspectivă legislativă, organizatorică și a sistemelor informatice, în concordanță cu demersurile la nivel european, astfel încât autoritățile să elimine barierele administrative inutile, să reducă sarcinile și costurile administrative suportate de cetățeni, de mediul de afaceri sau de alte persoane juridice de drept public sau privat, cu scopul de a facilita și eficientiza accesul la servicii publice și conformarea cu reglementările în vigoare.

Simplificarea procedurilor administrative poate fi susținută și consolidată pornind de la o serie de prevederi de natură generală în proiectul Codului de procedură administrativă, respectiv:

a) reglementarea obligației de a se include în strategiile care vizează comunicarea măsurilor care să asigure comunicarea cu beneficiarii, comunicarea intrainstituțională, dar și cea interinstituțională din perspectiva schimbului de date și informații, cu accent pe comunicarea electronică;

b) reglementarea obligației de a se pune la dispoziția beneficiarilor mijloace alternative de informare, comunicare și plată atât în mediul fizic, cât și în mediul electronic;

c) reglementarea obligației de revizuire/actualizare periodică a formularelor utilizate în relația cu utilizatorii serviciilor publice furnizate;

d) reglementarea obligației autorităților de reglementare ca în procesul de elaborare a reglementărilor și a procedurilor de aplicare a acestora să ia toate măsurile pentru a facilita și simplifica formalitățile administrative pe care o persoană fizică sau juridică este obligată să le execute în vederea respectării regulilor impuse de către autorități și pentru a reduce complexitatea și incertitudinea reglementărilor;

e) reglementarea obligației ca în aplicarea și organizarea aplicării legii să se întreprindă toate măsurile pentru a evita introducerea unor reguli și sarcini suplimentare celor prevăzute de lege în desfășurarea activității administrative;

f) reglementarea obligației de adaptare a serviciilor publice oferite pentru un mediu de lucru electronic, eficientizând și simplificând procesele și procedurile administrative ce stau la baza furnizării respectivelor servicii publice, inclusiv din perspectiva interoperabilității.

2.7. Controlul administrativ

Raportat la controlul administrativ, proiectul Codului de procedură administrativă își propune să identifice un numitor comun pentru procedurile de control, fără a interveni propriu-zis asupra procedurilor de control reglementate la nivelul legislației speciale. Astfel, se vor avea în vedere:

a) armonizarea procedurilor de control din administrația publică și a unor etape generale ale controlului administrativ care să vizeze inițierea, derularea controlului, încheierea actului

de control, comunicarea actului de control, contestarea actului de control, ținând cont și de specificul fiecărui tip de control, inclusiv controlul intern și cel extern, controlul de tutelă, inspecția administrativă, controlul intern de supraveghere prudentială sau controlul intern managerial;

b) reglementarea soluțiilor pentru conflictul/suprapunerea de competență dintre autoritățile de control;

c) reglementarea rolului preventiv al controlului, inclusiv prin stabilirea unor măsuri de remediere din partea autorității de control cu privire la aspectele verificate, înainte de a dispune sancționarea, acolo unde este posibil;

d) reglementarea unor proceduri de control care să reflecte principiul contradictorialității, respectiv posibilitatea ca persoana sau autoritatea controlată să formuleze obiecții cu privire la conținutul actului de control înainte ca acesta să fie emis/adoptat.

2.8. Guvernanța publică

Pentru asigurarea bunei administrări și unui proces decizional administrativ democratic, la nivelul Codului de procedură administrativă se vor avea în vedere:

a) realizarea de clarificări terminologice în ceea ce privește elementele specifice ale transparenței decizionale;

b) clarificarea, centralizarea și coordonarea termenelor aferente procedurii de transparență decizională și introducerea unui termen în care să poată fi cerută o dezbatere publică, precum și a termenului în care ea trebuie organizată;

c) clarificarea modalității în care autoritățile administrației publice includ în actele administrative normative propunerile cetățenilor, societății civile și ale factorilor interesați și a modului în care trebuie motivată neinclusiunea acestor propuneri;

d) clarificarea sancțiunilor administrative aplicate actului administrativ în cazul nerespectării exigențelor de transparență decizională, precum și clarificarea conținutului raportului anual privind transparența decizională, pentru a putea fi observat gradul de conformare la prevederile legale;

e) reglementarea implicării cetățenilor și factorilor interesați în elaborarea și adoptarea actelor administrative cu caracter normativ;

f) reglementarea obligațiilor ce revin autorităților și instituțiilor publice, în contextul transparenței decizionale, inclusiv din perspectiva corelării cu prevederile legislației privind asociațiile și fundațiile;

g) reglementarea procedurii de consultare a structurilor asociative ale autorităților administrației publice locale asupra actelor normative care privesc în mod direct administrația publică locală și/sau care au impact asupra colectivităților locale;

h) reglementarea procedurilor de consultare interinstituțională la nivelul administrației prin codificarea normelor existente în diferite acte normative;

i) integrarea procedurilor de consultare și avizare interministerială cu alte proceduri de guvernanță publică;

j) reglementarea regulilor generale pentru managementul strategic în administrația publică — aprobarea, implementarea, monitorizarea și evaluarea documentelor strategice;

k) reglementarea evaluării performanțelor instituționale în raport cu planificarea strategică;

l) asigurarea continuității administrative, prin clarificarea modului de continuare a procedurilor administrative în cazul reorganizărilor instituționale și al delegărilor de atribuții, atât a celor aferente unei autorități sau instituții publice, cât și a celor aferente unei persoane.

Totodată, reglementările care vizează transparența decizională se vor realiza cu păstrarea nealterată a drepturilor și garanțiilor de acces și de spațiu civic pentru cetățeni, organizațiile legal constituite și alte părți interesate și vor urmări creșterea capacității de îndeplinire a acestor obligații de către autoritățile publice și entitățile asimilate acestora, în condiții de eficiență și eficacitate.

2.9. Procedurile de atragere a răspunderii administrative

Proiectul Codului de procedură administrativă va reuni și clarifica procedurile pe care autoritățile și instituțiile publice trebuie să le parcurgă, pas cu pas, în vederea atragerii răspunderii administrative, disciplinare, contravenționale și patrimoniale. Obiectivul de reglementare este dublu, în sensul diminuării numărului de cazuri în care procedurile de atragere a răspunderii sunt declarate nelegale de către instanțe, dar și în sensul eliminării situațiilor de atragere abuzivă a răspunderii.

De asemenea, Codul de procedură administrativă va asigura coerența procedurilor de atragere a răspunderii administrative, prin codificarea unor prevederi speciale, cum sunt cele referitoare la răspunderea administrativă pentru asigurarea accesului la informațiile de interes public, care vor fi armonizate cu prevederile generale, pentru a evita discriminarea și neclaritățile.

3. Legislația supusă codificării sau care va fi analizată în vederea corelării

În procesul de elaborare a proiectului Codului de procedură administrativă au fost analizate un număr important de acte normative relevante pentru procedura administrativă generală, dintre care o parte sunt propuse pentru codificare integrală, altele pentru codificare parțială sau pentru a fi consolidate prin norme generale de la nivelul Codului administrativ. Totodată, un număr important de acte normative de la nivelul legislației sectoriale aferente unor domenii de politici publice/servicii publice au fost analizate în vederea identificării unor concluzii cu caracter general, valabile indiferent de domeniul/sectorul de activitate.

3.1. Acte normative propuse pentru codificare integrală:

1. Legea nr. 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 749 din 3 decembrie 2013, cu modificările ulterioare;

2. Legea nr. 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 663 din 23 octombrie 2001, cu modificările și completările ulterioare;

3. Ordonanța Guvernului nr. 27/2002 privind reglementarea activității de soluționare a petițiilor, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 84 din 1 februarie 2002, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 233/2002, cu modificările ulterioare;

4. Ordonanța Guvernului nr. 33/2002 privind reglementarea eliberării certificatelor și adeverințelor de către autoritățile publice centrale și locale, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 88 din 2 februarie 2002, aprobată cu modificări prin Legea nr. 223/2002;

5. Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1.154 din 7 decembrie 2004, cu modificările și completările ulterioare;

6. Hotărârea Guvernului nr. 635/2022 privind procedura de consultare a structurilor asociative ale autorităților administrației publice locale la elaborarea proiectelor de acte normative, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 489 din 17 mai 2022.

3.2. Acte normative cu caracter general propuse pentru codificare parțială sau, după caz, analizate pentru a fi întărite prin norme generale la nivelul Codului de procedură administrativă:

1. Legea nr. 109/2007 privind reutilizarea informațiilor din instituțiile publice, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 300 din 5 mai 2007, cu modificările și completările ulterioare;

2. Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 260 din 21 aprilie 2010, cu modificările și completările ulterioare;

3. Legea nr. 189/1999 privind exercitarea inițiativei legislative de către cetățeni, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 516 din 8 iunie 2004, cu modificările ulterioare;

4. Legea nr. 135/2007 privind arhivarea documentelor în formă electronică, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 138 din 25 februarie 2014;

5. Legea nr. 455/2001 privind semnătura electronică, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 316 din 30 aprilie 2014, cu modificările și completările ulterioare;

6. Legea 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, Titlul II — Transparența în administrarea informațiilor și serviciilor publice prin mijloace electronice, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 279 din 21 aprilie 2003, cu modificările și completările ulterioare;

7. Legea nr. 242/2022 privind schimbul de date între sisteme informatice și crearea Platformei naționale de interoperabilitate, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 752 din 27 iulie 2022;

8. Legea nr. 179/2022 privind datele deschise și reutilizarea informațiilor din sectorul public, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 577 din 14 iunie 2022;

9. Legea nr. 182/2002 privind protecția informațiilor clasificate, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 248 din 12 aprilie 2002, cu modificările și completările ulterioare;

10. Legea nr. 190/2018 privind măsuri de punere în aplicare a Regulamentului (UE) 2016/679 al Parlamentului European și al Consiliului din 27 aprilie 2016 privind protecția persoanelor fizice în ceea ce privește prelucrarea datelor cu caracter personal și privind libera circulație a acestor date și de abrogare a Directivei 95/46/CE (Regulamentul general privind protecția datelor), publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 651 din 26 iulie 2018, cu modificările ulterioare;

11. Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 41/2016 privind stabilirea unor măsuri de simplificare la nivelul administrației publice centrale, administrației publice locale și al instituțiilor publice și pentru modificarea și completarea unor acte normative, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 490 din 30 iunie 2016, aprobată cu modificări prin Legea nr. 179/2017, cu modificările și completările ulterioare;

12. Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 27/2003 privind procedura aprobării tacite, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 291 din 25 aprilie 2003, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 486/2003, cu modificările și completările ulterioare;

13. Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 89/2022 privind înființarea, administrarea și dezvoltarea infrastructurilor și serviciilor informatice de tip cloud utilizate de autoritățile și instituțiile publice, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 638 din 28 iunie 2022, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 180/2023;

14. Ordonanța Guvernului nr. 66/1999 pentru aderarea României la Convenția cu privire la suprimarea cerinței supralegalizării actelor oficiale străine, adoptată la Haga la 5 octombrie 1961, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 408 din 26 august 1999, aprobată prin Legea nr. 52/2000, cu modificările ulterioare, și Instrucțiunile ministrului administrației și internelor nr. 82/2010 privind organizarea și desfășurarea activității de eliberare a apostilei pentru actele oficiale administrative, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 213 din 6 aprilie 2010, cu modificările și completările ulterioare;

15. Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 38/2020 privind utilizarea înscrisurilor în formă electronică la nivelul autorităților și instituțiilor publice, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 289 din 7 aprilie 2020;

16. Hotărârea Guvernului nr. 443/2022 pentru aprobarea conținutului instrumentului de prezentare și motivare, a structurii raportului privind implementarea actelor normative, a instrucțiunilor metodologice pentru realizarea evaluării impactului, precum și pentru înființarea Consiliului consultativ pentru evaluarea impactului actelor normative, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 333 din 5 aprilie 2022, cu completările ulterioare;

17. Hotărârea Guvernului nr. 775/2005 pentru aprobarea Regulamentului privind procedurile de elaborare, monitorizare și evaluare a politicilor publice la nivel central, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 685 din 29 iulie 2005, cu modificările și completările ulterioare;

18. Hotărârea Guvernului nr. 561/2009 pentru aprobarea Regulamentului 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, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 319 din 14 mai 2009, cu modificările și completările ulterioare;

19. Hotărârea Consiliului Uniunii Naționale a Notarilor Publici din România nr. 75/2013 pentru aprobarea Regulamentului privind metodologia de aplicare a apostilei sau a supralegalizării de către Camerele Notarilor Publici pe actele notariale, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 531 din 22 august 2013;

20. Hotărârea Guvernului nr. 908/2017 pentru aprobarea Cadrului Național de Interoperabilitate, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1031 din 28 decembrie 2017;

21. Hotărârea Guvernului nr. 870/2006 privind aprobarea Strategiei pentru îmbunătățirea sistemului de elaborare, coordonare și planificare a politicilor publice la nivelul administrației publice centrale, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 637 din 24 iulie 2006, cu modificările ulterioare;

22. Hotărârea Guvernului nr. 123/2002 pentru aprobarea Normelor metodologice de aplicare a Legii nr. 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 167 din 8 martie 2002, cu modificările și completările ulterioare;

23. Hotărârea Guvernului nr. 831/2022 pentru aprobarea Normelor metodologice de aplicare a Legii nr. 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 645 din 29 iunie 2022;

24. Ordinul secretarului general al Guvernului nr. 600/2018 privind aprobarea Codului controlului intern managerial al entităților publice, publicat în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 387 din 7 mai 2018;

25. Hotărârea Guvernului nr. 1.259/2001 privind aprobarea Normelor tehnice și metodologice pentru aplicarea Legii nr. 455/2001 privind semnătura electronică, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 847 din 28 decembrie 2001, cu modificările ulterioare;

26. Hotărârea Guvernului nr. 379/2022 privind aprobarea Metodologiei de elaborare, implementare, monitorizare, evaluare și actualizare a strategiilor guvernamentale, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 285 din 24 martie 2022;

27. Hotărârea Guvernului nr. 427/2022 pentru aprobarea Metodologiei de elaborare, monitorizare, raportare și revizuire a planurilor strategice instituționale, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 301 din 29 martie 2022;

28. Decizia președintelui Autorității pentru Digitalizarea României nr. 564/2021 pentru aprobarea Normelor privind reglementarea, recunoașterea, aprobarea sau acceptarea procedurii de identificare a persoanei la distanță utilizând mijloace video, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1119 din 24 noiembrie 2021.

Totodată, pentru anumite domenii au fost analizate o serie de documente de la nivel european de natură să ghideze abordarea Codului de procedură administrativă:

1. Directiva (UE) 2016/680 a Parlamentului European și a Consiliului din 27 aprilie 2016 privind protecția persoanelor fizice referitor la prelucrarea datelor cu caracter personal de către autoritățile competente în scopul prevenirii, depistării, investigării sau urmăririi penale a infracțiunilor sau al executării pedepselor și privind libera circulație a acestor date și de abrogare a Deciziei-cadru 2008/977/JAI a Consiliului;

2. Regulamentul (UE) nr. 2016/679 al Parlamentului European și al Consiliului din 27 aprilie 2016 privind protecția persoanelor fizice în ceea ce privește prelucrarea datelor cu caracter personal și privind libera circulație a acestor date și de abrogare a Directivei 95/46/CE (Regulamentul general privind protecția datelor);

3. Regulamentul (UE) nr. 910/2014 al Parlamentului European și al Consiliului din 23 iulie 2014 privind identificarea electronică și serviciile de încredere pentru tranzacțiile electronice pe piața internă și de abrogare a Directivei 1999/93/CE.

De asemenea, au fost analizate peste 50 de acte normative sectoriale specifice domeniilor de politici publice/servicii publice antemenționate, în vederea identificării unor elemente comune care să fie cuprinse în regulile generale privind procedura administrativă.

Toate aceste acte normative au fost analizate fie pentru a fi puse în acord și/sau încorporate, după caz, în conținutul viitorului Cod de procedură administrativă, fie pentru a permite trasarea unei linii generale pornind de la anumite abordări speciale comune, ele reglementând dimensiuni esențiale ale activității administrației, cu relevanță din perspectiva procedurii acesteia.

Dificultatea acestui demers legislativ decurge din anvergura sa deosebită. Ca atare, limitele practice ale procesului de codificare sunt date de faptul că nu pot fi codificate absolut toate dispozițiile legale sau reglementare dintr-un anumit domeniu de activitate, iar excepțiile se justifică prin faptul că specificitatea unor reguli nu fundamentează soluția codificării lor.

4. Structura proiectului Codului de procedură administrativă

Codul de procedură administrativă este structurat în titluri, capitole, secțiuni și subsecțiuni. Pentru buna înțelegere a abordării propuse prin prezentele teze, în continuare se prezintă structura preliminară indicativă a codului, cu precizarea că aceasta va putea suferi anumite modificări în cadrul procesului de elaborare, în condițiile legii.

Titlul I — Dispoziții generale va aborda obiectul de reglementare, principiile, conceptele și definițiile, în care vor fi reglementate principiile comune ale procedurii administrative, precum și definirea de o manieră clară și unitară a unor concepte reglementate sau interpretate diferit în legislație sau practică.

Titlul II — Reguli generale privind procedura administrativă va include reglementări privind părțile, competența, termenele, elementele sau etapele procedurii administrative generale și reglementarea efectelor procedurii administrative generale. Totodată, se vor avea în vedere unele reguli generale pentru o serie de proceduri, în aparență specifice, dar care au caracter de generalitate la nivelul tuturor domeniilor de politici/servicii publice, respectiv aspecte legate de petiții, gestionarea informației în sectorul public, inclusiv reglementarea accesului public la informațiile din sectorul public și, corelativ, protecția informațiilor clasificate și a celor cu caracter personal. În cadrul acestui titlu vor fi cuprinse și prevederi cu caracter general referitoare la stocarea, arhivarea și interogarea informațiilor gestionate de sectorul public, precum și elementele principale de natură a permite comunicarea și realizarea procedurilor în mediul electronic.

Titlul III — Operațiunile și faptele administrative va include definiții pentru operațiunea și faptul administrativ și elemente de natură a permite diferențierea de actul administrativ, inclusiv din perspectiva efectelor.

Titlul IV — Procedura de adoptare sau emitere a actelor administrative va include o reglementare a tipologiei/clasificarea a actelor administrative, precum și etapele de inițiere, inclusiv din perspectiva obligativității fundamentării și motivării atât în drept, cât și în fapt, sub sancțiunea nulității absolute, de derulare și finalizare a procedurii de emitere a actelor administrative. De asemenea, efectele juridice ale actelor administrative, precum și procedurile pentru modificarea și încetarea acestor efecte vor fi reglementate.

Titlul V — Contractul administrativ va include aspecte precum conținutul contractului administrativ, părțile și principiile aplicabile, calificarea contractului administrativ și consecințele calificării acestuia și competența soluționării litigiilor.

Titlul VI — Recursul administrativ va include norme de procedură în derularea recursului administrativ, precum și aspectele de conținut obligatoriu ca succesiune de pași în soluționarea acestuia.

Titlul VII — Jurisdicțiile administrative va include aspecte privind jurisdicțiile speciale administrative, în acord cu prevederile constituționale și ale deciziilor Curții Constituționale, precum și unele proceduri alternative de soluționare a conflictelor administrative.

Titlul VIII — Controlul activității administrației de către instanțele judecătorești de contencios administrativ și de drept comun. În cuprinsul acestui titlu se vor regăsi codificate prevederile contenciosului administrativ.

Titlul IX — Simplificarea procedurilor administrative va include norme de natură să asigure o abordare integrată a simplificării, din perspectivă legislativă, organizatorică și a sistemelor informatice, în concordanță cu demersurile la nivel european, astfel încât autoritățile să elimine barierele administrative inutile și să reducă sarcinile și costurile administrative.

Titlul X — Controlul administrativ, cu referire la dispoziții comune procedurilor de control, principiile aplicabile, etapele aferente, rezultatele controlului și contestarea acestora, după caz, dar și aspecte specifice anumitor tipuri de control.

Titlul XI — Procedurile de guvernare publică va include reglementarea unitară a transparenței decizionale și a altor modalități de comunicare între autoritățile și instituțiile publice și factorii interesați în ceea ce privește elaborarea și adoptarea actelor administrative și a documentelor strategice, precum și prevederi referitoare la gestiunea și evaluarea performanței autorităților publice pentru creșterea responsabilității acestora.

Titlul XII — Reguli procedurale privind răspunderea administrativă, cu clarificarea procedurilor de atragere a răspunderii în raport cu tipurile de răspundere reglementate de Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ, cu modificările și completările ulterioare.

Titlul XIII — Dispoziții tranzitorii și finale va cuprinde modificările și completările aduse altor acte normative în vigoare corelativ cu prevederile Codului de procedură administrativă, termenele și instituțiile responsabile de corelarea legislației sectoriale cu prevederile Codului de procedură administrativă, termenele pentru elaborarea și adoptarea/revizuirea legislației secundare și termenele pentru adoptarea actelor administrative de actualizare a procedurilor instituționale proprii.

V. Descrierea impactului social și economic asupra mediului de afaceri sau asupra mediului înconjurător

În cadrul proiectului „Instrumente de sistematizare a legislației, de monitorizare și de evaluare în administrația publică”, SIPOCA 59, finanțat prin Programul operațional Capacitate administrativă, a fost elaborată o analiză de impact a soluțiilor de reglementare care privesc actele administrative, contractele administrative și procedura administrativă generală, care s-a concentrat pe următoarele aspecte:

1. capacitatea soluțiilor de reglementare propuse de a rezolva sau de a contribui substanțial la rezolvarea problemelor identificate;

2. evaluarea eventualelor dificultăți în aplicarea noilor norme;

3. identificarea impactului pe care viitoarele norme le vor avea la patru niveluri:

a) asupra legislației: măsura în care va fi necesară elaborarea legislației secundare și modificarea altor acte normative;

b) asupra cadrului instituțional al administrației publice: măsura în care structura instituțională va trebui modificată, instituții noi, dacă este cazul, atribuții noi;

c) aspecte bugetare, acolo unde este relevant;

d) aspecte socioeconomice și de mediu ce pot fi identificate, în măsura în care pot fi identificate.

Referitor la impactul social și economic asupra mediului de afaceri sau asupra mediului înconjurător, proiectul Codului de procedură administrativă nu are efect direct, prin el însuși, dar principiile și regulile procedurale cu caracter general se vor reflecta ulterior, indirect, asupra legislației sectoriale, determinând un impact pozitiv asupra mediului de afaceri și beneficiarilor de servicii sociale prin creșterea accesibilității informațiilor de interes public, clarificarea unor aspecte legate de transparență, promovarea simplificării și digitalizării, clarificarea drepturilor cetățenilor în relația cu administrația și a obligațiilor administrației, promovarea principiilor bunei-credințe, celerității, termenelor rezonabile și altele asemenea, inclusiv din perspectiva faptului că, în unele situații, Codul de procedură administrativă va putea acoperi unele lacune ale legislației speciale — spre exemplu, dacă legislația specială nu prevede termene pentru finalizarea unei proceduri administrative se vor aplica termenele generale din cod.

Totodată, legislația sectorială/specială care se va adopta ulterior intrării în vigoare a Codului de procedură administrativă va trebui să țină cont de prevederile cu caracter general trasate de cod, excepțiile de la acestea urmând să fie posibile doar în cazuri temeinic justificate, raportate la specificitatea sau complexitatea unui anumit domeniu.

Astfel, existența unor proceduri administrative mai coerente și predictibile în relația cu cetățenii și mediul de afaceri va genera, în timp, scăderea costurilor administrative.

Referitor la impactul asupra mediului înconjurător, reglementarea preferinței pentru comunicarea electronică și furnizarea electronică a serviciilor, în măsura în care beneficiarul serviciilor solicită/este de acord cu acest lucru, va contribui la reducerea consumului de hârtie, cu impact favorabil asupra mediului înconjurător. Totodată, posibilitatea depunerii solicitărilor și documentațiilor aferente și obținerii răspunsului autorității online și eliminarea/reducerea obligativității deplasărilor la sediul autorităților sau instituțiilor publice vor contribui la reducerea consumului de combustibili și la reducerea emisiilor de gaze cu efect de seră.

VI. Descrierea activităților planificate pentru desfășurarea discuțiilor publice

În scopul asigurării unei colaborări permanente cu toți factorii interesați și pentru o fundamentare cât mai solidă și transparentă a proiectului Codului de procedură administrativă, prin proiectul „Instrumente de sistematizare a legislației, de monitorizare și de evaluare în administrația publică”, SIPOCA 59, finanțat prin Programul operațional Capacitate administrativă, au fost organizate 16 ateliere de lucru și de dezbateri și două evenimente de promovare, la care au participat atât membrii Grupului de lucru constituit prin Ordinul ministrului dezvoltării regionale și administrației publice nr. 2.394/2013, cu modificările și completările ulterioare, cât și reprezentanți ai altor autorități și instituții publice din administrația centrală și locală, ai mediului academic și societății civile, cu activitate relevantă pentru proiectul Codului de procedură administrativă — conform informațiilor de la pct. II, precum și magistrați sau avocați cu expertiză în contencios administrativ, care au avut ocazia de a participa la dezbateri și de a prezenta propuneri și puncte de vedere.

Activitatea Grupului de lucru pentru definitivarea proiectului Codului administrativ și elaborarea proiectului Codului de procedură administrativă, constituit prin Ordinul ministrului dezvoltării regionale și administrației publice nr. 2.394/2013, cu modificările și completările ulterioare, va continua până la momentul adoptării Codului de procedură administrativă, perioadă în care se vor mai organiza o serie de consultări/sesiuni de lucru cu factorii relevanți — autorități și instituții publice, societatea civilă, mediul academic și universitar.

De asemenea, se va desfășura etapa de transparență decizională, în conformitate cu procedura prevăzută de legislația în vigoare.

VII. Prezentarea informațiilor privind estimările financiare

Demersul legislativ nu are implicații financiare.

Deși la nivelul proiectului Codului de procedură administrativă se vor regăsi aspecte de simplificare/digitalizare și referiri la anumite platforme sau registre, acestea au în vedere doar promovarea și consacrarea acestora și reglementarea unor funcționalități minimale/condiții minimale pe care acestea trebuie să le îndeplinească. Pentru celelalte aspecte este vorba de o adaptare/revizuire a procedurilor de la nivelul autorităților și instituțiilor publice în limitele bugetelor aprobate.

VIII. Concordanța cu legislația comunitară și cu cea națională

Legislația Uniunii Europene nu conține prevederi privind codificarea actelor normative din administrația publică.

Codul ReNEUAL — Research Network on EU Administrative Law — de procedură administrativă a Uniunii Europene, care urmărește simplificarea dreptului administrativ al Uniunii Europene, înțeles ca ansamblu de reguli și principii care guvernează implementarea politicilor Uniunii Europene de către

instituțiile sale și, respectiv, de către statele membre, nu are rol de directivă sau regulament european. Cu toate acestea, proiectul Codului de procedură administrativă l-a considerat o sursă de inspirație în special din perspectiva elementelor de simplificare și bună guvernare.

Referitor la datele cu caracter personal și aspectele de digitalizare vizate de regulamente sau directive europene, abordarea proiectului Codului de procedură administrativă la momentul de față este de a accentua obligația autorităților și instituțiilor publice, precum și a altor entități prestatoare de servicii publice de a respecta legislația comunitară și națională în materie.

IX. Măsuri de implementare a modificărilor propuse

Implementarea modificărilor propuse va fi monitorizată de către Ministerul Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Administrației, care va actualiza, dacă este cazul, studiile și analizele pe care le-a realizat în scopul fundamentării și elaborării proiectului Codului de procedură administrativă și va monitoriza aplicarea prevederilor legale ale Codului de procedură administrativă. La nivelul structurii de specialitate din cadrul Ministerului Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Administrației va fi elaborată o procedură operațională de monitorizare a solicitărilor de interpretare/de sprijin în aplicare sau a petițiilor vizând Codul de procedură administrativă, care va susține eventualele demersuri de modificare/completare a cadrului legislativ.

X. Rezultate preconizate în urma implementării modificărilor propuse

Prin intermediul procesului de codificare se urmărește asigurarea coerenței legislative în domeniul dreptului administrativ procedural, iar pe elementele existente validate în decursul timpului ca eficiente să se clădească o nouă formă a cadrului normativ, mai clară, concisă, eficace, coerentă și completă.

Rezultatele preconizate constau în eliminarea disfuncționalităților de tehnică legislativă, interpretabilitate și aplicabilitate a normelor juridice din domeniile de interes ale codului, în asigurarea coerenței legislative, clarificarea unor concepte reglementate diferit în actuala legislație, îmbunătățirea unor prevederi legale actuale, acoperirea vidului legislativ în anumite domenii, precum și în simplificarea atât a legislației generale în materie, cât și a celei speciale, prin necesitatea de a se adapta și alinia la niște principii și reguli generale comune întregului sistem administrativ, cu un număr limitat de excepții impus de specificul unor domenii.

Regulile mai clare și mai previzibile vor contribui, în timp, la simplificarea activității autorităților și instituțiilor publice și cetățenilor și vor spori încrederea cetățenilor în administrație. Totodată, demersurile de simplificare vor contribui la reducerea costurilor administrative.

De asemenea, existența unor proceduri care urmează un tipar general, cu elemente principale identice sau similare, va sprijini și va potența, în timp, demersurile de digitalizare a întregii administrații publice.

Totodată, prin codificarea procedurii administrative se facilitează procesul de adoptare a legislației sectoriale și, respectiv, subsecvente, conferindu-se astfel o bază clară și ordonată de texte aflate în vigoare — „dreptul constant”. Codul de procedură administrativă va cuprinde norme cu caracter general, dar foarte precise, care să stabilească standardul conform de elaborare a procedurilor administrative sectoriale ce vor trebui să fie actualizate într-un termen definit stabilit în capitolul de dispoziții finale. Scopul codului, de factor uniformizator, este asigurat prin elementele de complementaritate.