



# Facilitarea implementării soluțiilor legislative propuse prin proiectul Codului Administrativ al României



## 1. Introducere

Prezenta Broșură este elaborată pe baza *Ghidului pentru facilitarea implementării soluțiilor legislative propuse prin proiectul Codului Administrativ al României*, în cadrul proiectului *„Un cadru legislativ mai coerent pentru o administrație publică mai eficientă”* – cod SMIS 2989, co-finanțat din Fondul Social European prin Programul Operațional „Dezvoltarea Capacității Administrative” și derulat în perioada iulie 2009 - noiembrie 2011.

Durata de implementare a proiectului este de 28 luni și are o valoare totală eligibilă de 3.497.534 lei.

Principalul beneficiar al proiectului *„Un cadru legislativ mai coerent pentru o administrație publică mai eficientă”* – cod SMIS 2989 este Ministerul Administrației și Internelor (MAI) prin

*Ghidul pentru facilitarea implementării soluțiilor legislative propuse prin proiectul Codului Administrativ al României* este destinat autorităților administrației publice centrale și locale și este menit să asigure o implementare unitară și facilă a soluțiilor legislative destinate remedierii disfuncționalităților cadrului legislativ din domeniul administrației publice.

Unitatea Centrală pentru Reforma Administrației Publice (UCRAP).

*Prezentul document abordează principalele soluții legislative cuprinse în proiectul Codului Administrativ, aflat într-un proces evolutiv generat de procedura de aprobare la nivelul Ministerului Administrației și Internelor, de transparența decizională, precum și de procedura de adoptare de către Parlament.*

### 1.1. Proiectul *„Un cadru legislativ mai coerent pentru o administrație publică mai eficientă”* (cod SMIS 2989) – cadrul elaborării proiectului Codului Administrativ al României

Atât Programul Național de Reforme, cât și Strategia pentru o reglementare mai bună la nivelul administrației publice centrale 2008-2013, reprezintă importante documente programatice care trasează, la nivel strategic și operațional, principalele traiectorii în care reforma sectorului public trebuie să se circumscrie, în vederea creșterii gradului de performanță al administrației publice, precum și a alinierii acesteia la necesitățile impuse României de statutul de stat membru al Uniunii Europene.

Programul de Guvernare 2009 - 2012 a reluat în Capitolul 19 prioritatea codificării legislației în domeniul administrației publice.

În sprijinul acestui demers de codificare de la nivelul Ministerului Administrației și Internelor și având în vedere amploarea procesului de sistematizare și codificare a cadrului legislativ incident domeniului administrație publică, Unitatea Centrală pentru Reforma Administrației Publice a elaborat și a obținut finanțare din Programul Operațional „Dezvoltarea Capacității

Proiectul vizează sistematizarea și raționalizarea cadrului legal incident în domeniul administrației publice prin promovarea de propuneri pentru reducerea disfuncționalităților în aplicarea cadrului legislativ din domeniul administrației publice și facilitarea implementării acestora la nivelul autorităților publice din România.

Administrative” pentru proiectul **„Un cadru legislativ mai coerent pentru o administrație publică mai eficientă”** – cod SMIS 2989.

Având în vedere importanța deosebită a codificării legislative, una dintre activitățile proiectului, realizată după emiterea ordinului de finanțare, a fost constituirea unui **Grup de lucru** care să își desfășoare activitatea pe întreaga durată de implementare a acestuia, în vederea unei abordări comune asupra disfuncționalităților și soluțiilor propuse. Grupul de lucru este alcătuit din reprezentanți ai: Consiliului Legislativ, Secretariatului General al Guvernului, Ministerului Justiției, Ministerului Administrației și Internelor, Comisiilor pentru administrație publică din Parlamentul României, Asociației Comunelor din România (ACOR), Asociației Orașelor din România (AOR), Asociației Municipiilor din România (AMR), Uniunii Naționale a Consiliilor Județene din România (UNCJR), Instituției Prefectului Municipiului București, Transparency International România, Societății Academice din România, Asociației pentru Implementarea Democrației, Academiei de Studii Economice.

Având în vedere amploarea proiectului, pentru asigurarea obținerii unor rezultate care să răspundă nu doar necesității de eliminare a disfuncționalităților la nivel legislativ, ci și identificării și implementării unor soluții coerente la nivel de implementare, în cadrul proiectului a fost identificat și un **grup țintă** care a fost implicat în toate etapele procesului de codificare derulate până în prezent, de la analiza efectuată la nivelul legislației în vigoare în vederea identificării problemelor de formă și de fond până la identificarea soluțiilor legislative propuse pentru a fi reglementate în proiectul Codului Administrativ.

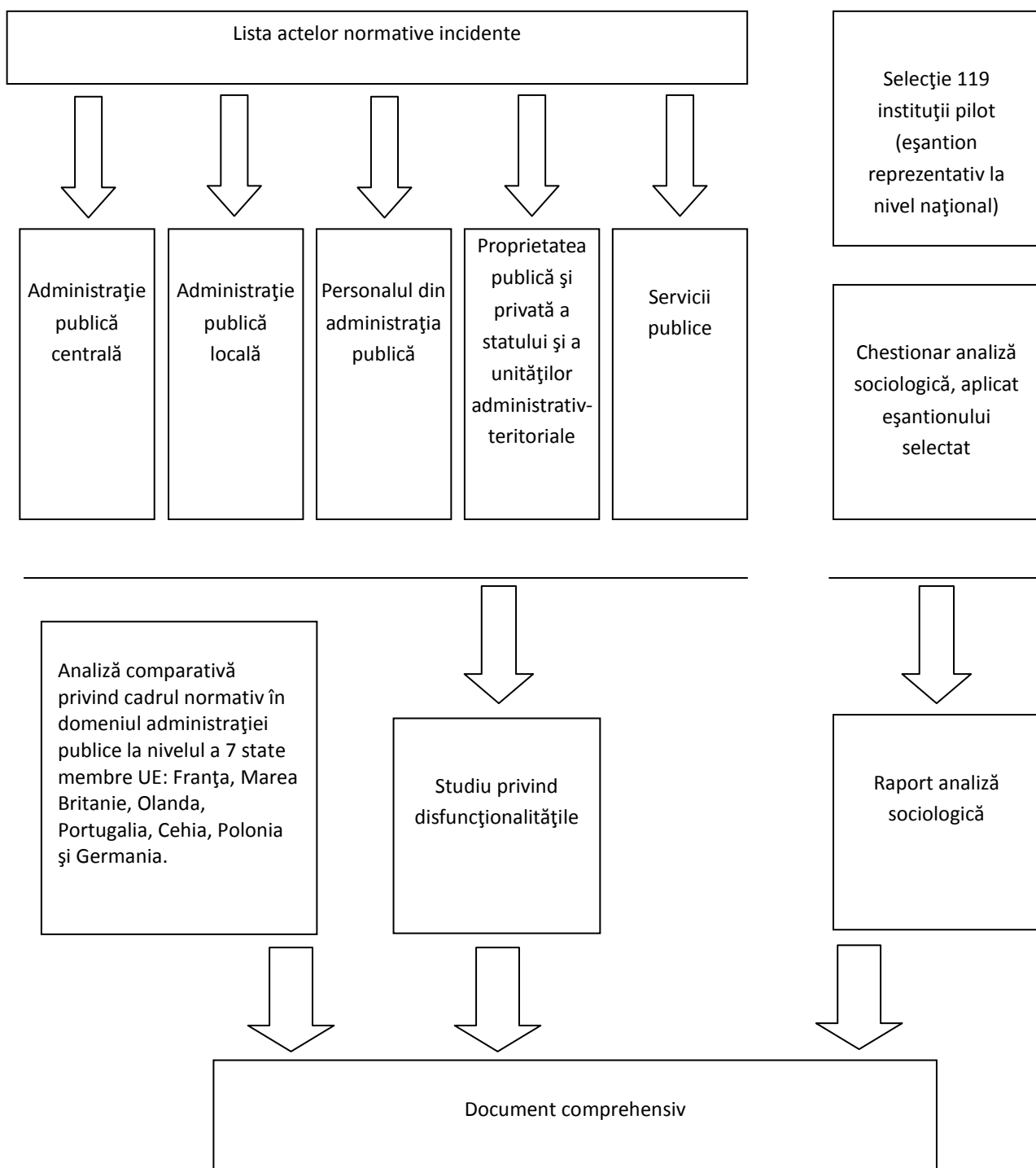
Grupul țintă a fost constituit pe baza unei analize sociologice și este alcătuit din reprezentanți ai autorităților administrației publice centrale și locale, ai organizațiilor neguvernamentale și ai instituțiilor de învățământ superior de profil.

În procesul de elaborare a proiectului Codului Administrativ pot fi identificate trei etape majore:

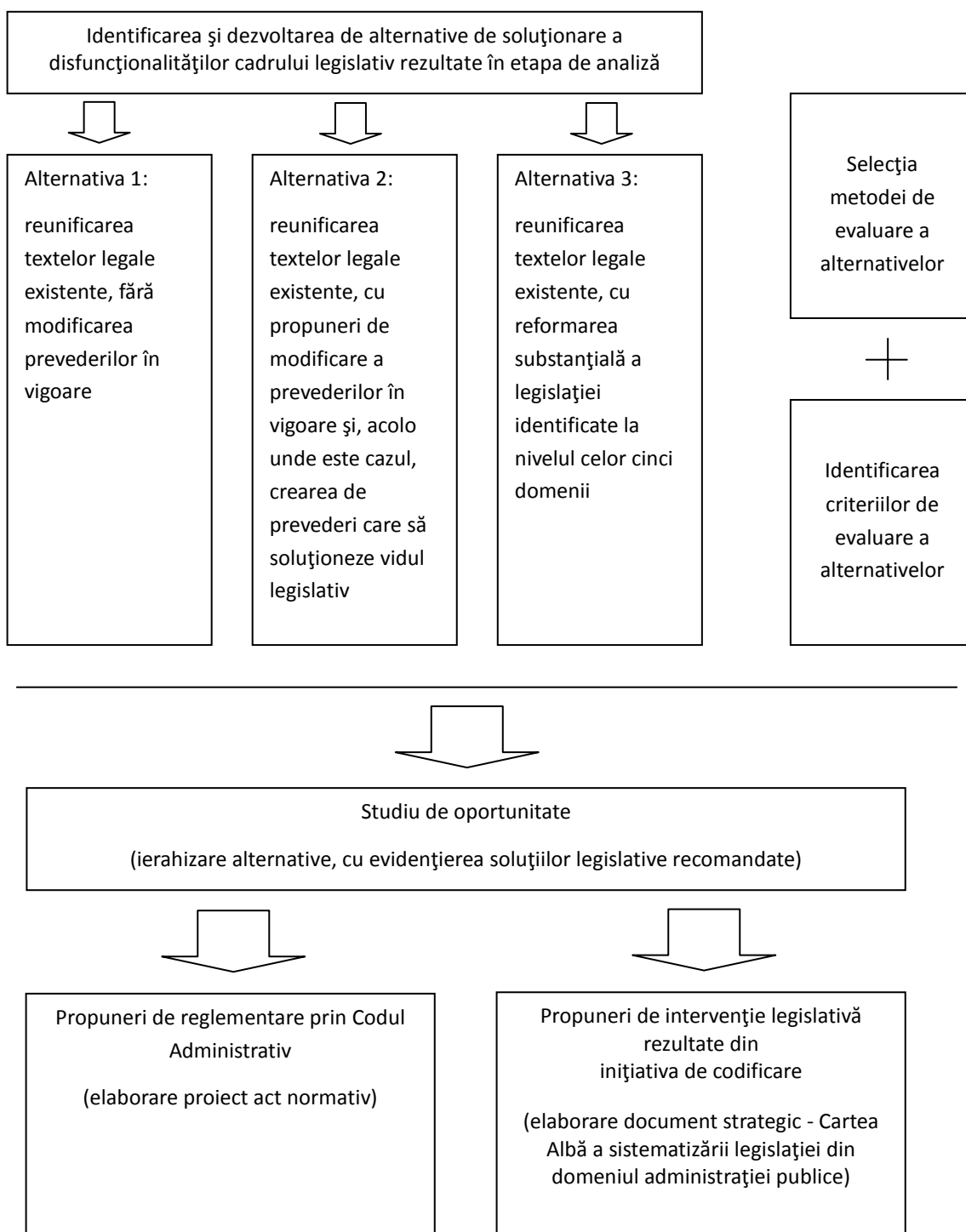
- Etapa de analiză a cadrului legislativ din administrația publică – fundamentarea proiectului Codului Administrativ;
- Etapa de elaborare a proiectului Codului Administrativ;
- Etapa de pregătire a implementării propunerilor formulate prin proiectul Codului Administrativ.

Membrii grupului țintă au fost invitați și au participat direct la activitățile desfășurate pentru elaborarea proiectului: mese rotunde, seminarii și ateliere de lucru, după caz; și-au exprimat punctul de vedere, au formulat observații și propuneri cu privire la documentele elaborate în fiecare etapă a proiectului. După fiecare etapă a proiectului, concluziile activităților desfășurate au fost prezentate Grupului de lucru care a exprimat opinia sa cu privire la rezultatele obținute și a oferit direcții de acțiune pentru etapele ulterioare.

### **Etapa de analiză a cadrului legislativ din administrația publică – fundamentarea proiectului Codului Administrativ**



## Etapa de elaborare a proiectului Codului Administrativ



În cadrul **etapei de pregătire a implementării propunerilor formulate prin proiectul Codului Administrativ** s-au derulat următoarele activități:

- ✓ Organizarea unei campanii de conștientizare / promovare a soluțiilor legislative cuprinse în proiectul Codului Administrativ;
- ✓ Elaborarea unui ghid pentru facilitarea implementării soluțiilor legislative;
- ✓ Organizarea a trei sesiuni de formare pilot destinate personalului de la nivelul autorităților și instituțiilor care urmează să aplice prevederile Codului Administrativ.

**Au făcut obiectul analizei peste 300 de acte normative din cele cinci domenii propuse de Grupul de lucru pentru codificare:**

- **administrația publică centrală;**
- **administrația publică locală;**
- **personalul din administrația publică;**
- **proprietatea publică și privată a statului și a unităților administrativ-teritoriale;**
- **serviciile publice.**

Procesul de fundamentare și elaborare a proiectului Codului Administrativ a fost unul participativ, implicând în cadrul a 30 de evenimente (atelieri de lucru, seminarii, mese rotunde, forum pentru dezbateri) membrii Grupului de lucru și ai grupului țintă.

## **1.2. De ce a fost necesar un Ghid pentru facilitarea implementării soluțiilor legislative propuse prin proiectul Codului Administrativ al României?**

Elaborarea proiectului Codului Administrativ a ținut în plus seama de toate rezultatele reuniunilor cu membrii Grupului de Lucru și ai Grupului țintă organizate atât în procesul de elaborare a propunerilor de texte, cât și ulterior, în cadrul campaniei de conștientizare/promovare a soluțiilor legislative cuprinse în proiectul de act normativ și în cadrul atelierelor de lucru organizate pentru elaborarea Ghidului pentru facilitarea implementării soluțiilor legislative.

**Este de necontestat faptul că legislația în general (și Codul Administrativ nu poate face excepție) nu își poate îndeplini în totalitate misiunea dacă nu este pusă în aplicare corect și dacă implementarea textelor normative nu este ghidată în mod corespunzător.**

În acest context este important să fie îndeplinite așteptările cetățenilor și ale celorlalți actori vizați direct (autorități ale administrației publice centrale, autorități ale administrației publice locale, instituții publice, personal care își desfășoară activitatea în cadrul administrației publice) și indirect (mediu de afaceri, societate civilă, mediu universitar) cu privire la beneficiile oferite de existența unui Cod Administrativ în România.

**Din acest motiv, în vederea asigurării unei finalități pozitive a procesului de reglementare, este necesar să se acorde o prioritate deosebită procesului de aplicare a legislației, prin monitorizarea consecventă a acestui proces în vederea identificării atât a motivelor care îngreunează aplicarea reglementărilor, cât și a posibilelor soluții de îndepărtare a acestor motive.**

## **2. Bune practici în vederea sistematizării/raționalizării/codificării legislației în domeniul administrației publice**

### **2.1. Concepte și principii**

Consiliul European de la Lisabona a cerut Comisiei Europene, Consiliului de Miniștri și statelor membre ca, fiecare, conform partajării puterilor, „să elaboreze până în 2001 o strategie pentru coordonarea acțiunilor de simplificare a cadrului de reglementare, creșterea performanței administrației publice, atât la nivelul statelor membre, cât și la nivel comunitar”.

Grupul Mandelkern a fost constituit în decembrie 2000 în vederea elaborării strategiei solicitate de Consiliul European de la Lisabona. Rezoluția prin care a fost creat Grupul Mandelkern a evidențiat ca direcții de cercetare ale acestuia:

- Utilizarea sistematică a studiilor de impact;
- Transparența în procesul de consultare care precede elaborarea proiectelor reglementărilor;
- Simplificarea textelor reglementărilor adoptate;
- Utilizarea largă a codificării.

Trebuie evidențiat faptul că atât Uniunea Europeană, cât și fiecare stat membru au dezvoltat concepte și practici proprii pentru organizarea sistemelor de reglementare, dar, indiferent cum au fost concepute, acestea țin seama de două aspecte:

- Creșterea rapidă a numărului de reglementări a determinat necesitatea de a pune toate aceste texte împreună, într-o manieră ordonată, pornind de la elementele cheie și care să poată alcătui împreună un act normativ;
- Întărirea democrațiilor impune accesul facil al cetățenilor la reglementările legale.

### **2.2. Bune practici în domeniul codificării legislației la nivelul unor state membre ale Uniunii Europene**

**Șapte state membre ale Uniunii Europene (Franța, Marea Britanie, Olanda, Germania, Portugalia, Cehia, Polonia) au făcut obiectul analizei în ceea ce privește inițiativele de codificare a legislației în general, și a legislației în domeniul administrației publice, în special.**

Elementul comun legislației incidente administrației publice în toate cele șapte state constă în inflația de acte normative emise, dese modificări ale reglementărilor, aspect ce generează paralelisme, suprapuneri și implicit în practică, dificultăți în aplicare. Ca posibile soluții, guvernele își propun: simplificarea și restrângerea legislației, realizarea unui cadru

legal unitar într-un anumit domeniu și clarificarea unei tematici specifice; simplificarea accesului beneficiarilor la legislația în vigoare, îmbunătățirea aplicării acesteia.

Pot fi evidențiate următoarele aspecte cu privire la inițiativele de codificare și la rezultatele obținute, menționând faptul că deși au existat deziderate pentru o codificare mai amplă, rezultatele vizează până în prezent, codificarea legislației privind administrația publică pe domenii, opțiunile mergând de la elaborarea unor legi unice pe domeniu (Portugalia), la culegeri de legi pe domenii (codexuri – Franța) și până la codificare sectorială (Franța, Germania).

Acțiunea de codificare în Franța se axează pe crearea unui document unic într-un anumit domeniu al dreptului; colaționarea normelor juridice dispersate, fie ele legislative sau de reglementare; clarificarea dispozițiilor legale și abrogarea normelor căzute în desuetudine; evidențierea lacunelor legislative și formularea de propuneri de codificare. Procesul de codificare privește doar dispozițiile legale existente, prin limitare la sistematizarea și armonizarea acestora (așa numita metodă a codificării dreptului constant).

Astfel, reglementările principale referitoare la **administrația publică locală** din Franța sunt grupate în Codul general al colectivităților teritoriale, partea sa legislativă fiind promulgată în anul 1996, iar cea reglementară în anul 2000. Elaborat prin metoda dreptului constant, acest cod reprezintă o colaționare și o sistematizare a dispozițiilor legale existente.

În anul 1995 în Franța a debutat demersul de elaborare a unui **cod al funcției publice**, prin aprobarea de principiu a inițiativei de către Comisia Superioară de Codificare, în cadrul programul general de codificare.

Elaborarea Codului general al funcției publice s-a realizat cu parcurgerea următoarelor etape:

- identificarea și colectarea textelor legale ce vor fi supuse codificării (dintr-un total de 550 legi sau articole de lege și 1.000 decrete și articole de decret au fost reținute în vederea codificării 350 de legi sau articole de lege și de 650 decrete sau articole de decret);
- organizarea textelor legale selectate în funcție de caracterul lor juridic (legislativ sau reglementar), în ordine cronologică, adăugând comentariile ce se impun;
- crearea de variante consolidate ale textelor legale de bază, urmată de monitorizarea legislației adoptate pentru actualizarea permanentă a acestor variante consolidate;
- codificarea propriu-zisă, în conformitate cu perimetrul și planul codului. În această etapă, se poate realiza înscrierea unei dispoziții cu caracter reglementar în partea legislativă sau invers.

*Codul general al funcției publice* aflat în proces de finalizare își propune unificarea, sistematizarea și, după caz, abrogarea unui număr de 350 de legi sau articole de lege și de

650 decrete sau articole de decret. Pentru redactarea efectivă a codului s-a optat pentru o abordare vizând gruparea tematică a dispozițiilor legale în vigoare.

Codul tratează dispozițiile generale aplicabile celor trei tipuri de funcții publice (conform sistemului de drept francez - funcția publică a statului, funcția publică teritorială și funcția publică spitalicească), fără a încorpora statutele și dispozițiile speciale. Structura codului va fi compusă din patru cărți, corespunzătoare celor patru legi statutare din anii 1983-1986:

- Legea nr. 83-634 din 13.07.1983 privind drepturile și obligațiile funcționarilor;
- Legea nr. 84-16 din 11.01.1984 privind dispozițiile statutare referitoare la funcția publică a statului;
- Legea nr. 84-53 din 26.01.1984 privind dispozițiile statutare referitoare la funcția publică teritorială;
- Legea nr. 86-33 din 09.01.1986 privind dispozițiile statutare referitoare la funcția publică spitalicească.

De asemenea, prin adoptarea **Codului general al proprietății persoanelor publice** în Franța s-a urmărit eliminarea disfuncționalităților în domeniu prin:

- elaborarea unui cod care să constituie dreptul comun în materie și un reper unic cu privire la proprietatea statului și a colectivităților teritoriale;
- structurarea materiei fie prin abrogarea și/sau preluarea unor norme (de exemplu, din Codul domeniului public fluvial și al navigației interne), fie prin introducerea normelor de trimitere către textele legale rămase în vigoare și în cazul cărora nu s-a optat pentru încorporare;
- definirea domeniului public a fost reformată fundamental, acordându-se un rol important doctrinei;
- soluționarea aplicabilității teoriei referitoare la domeniialitatea publică virtuală;
- acordarea unei mai mari libertăți de acțiune statului și colectivităților teritoriale în administrarea patrimoniului imobiliar, pe de o parte, prin reducerea sferei bunurilor afectate de inalienabilitate și imprescriptibilitate și, pe de altă parte, prin inovații juridice;
- acordarea colectivităților teritoriale a dreptului de a elibera autorizații constitutive de drepturi reale asupra bunurilor din domeniul public, creându-se astfel premisele pentru o revigorare a investițiilor și pentru o mai bună valorificare a patrimoniului imobiliar.

În **Portugalia**, guvernul portughez a inițiat un amplu program de simplificare a reglementărilor, punând un accent deosebit pe accesibilitatea normei juridice, fără a recurge însă, într-un cadru sistematizat, la codificarea propriu-zisă a textelor normative. Obiectivul

principal al Guvernului portughez este acela de a asigura un cadru normativ coerent, ușor de înțeles și de aplicat, eficientizându-se astfel activitatea la nivelul administrației centrale și locale.

Referitor la simplificarea și îmbunătățirea legislației, guvernul portughez a lansat Programul SIMPLEGIS (2010), coordonat la nivel guvernamental de Centrul Juridic al Consiliului de Miniștri (CEJUR). Scopul programului este abrogarea legislației care nu se mai aplică (în anul 2010 prin două legi au fost abrogate peste 710 legi căzute în desuetudine sau care nu mai sunt necesare), și elaborarea legilor într-un mod mai simplu și mai clar.

Codul de procedură administrativă adoptat prin Decretul lege 1991-442 include majoritatea aspectelor privind administrația locală.

În cazul **Cehiei**, putem considera faptul că încercarea de reglementare a ministerelor și a altor organe ale statului într-un act normativ de sine stătător (Legea nr. 2/1969) reprezintă o formă limitată de codificare a administrației publice centrale, chiar dacă această lege, de-a lungul timpului a suferit o serie de modificări.

În ceea ce privește administrația publică locală, în Cehia nu se remarcă tendințe de sistematizare a actelor normative relevante într-un document unitar, optându-se pentru reglementări distincte pentru fiecare nivel, respectiv: Legea privind municipalitățile, Legea privind regiunile, Legea privind capitala Praga și Legea privind municipalitățile cu birou municipal autorizat și municipalitățile cu puteri delegate extinse.

Merită menționat faptul că sunt codificate în Cehia regulile privind procedura în fața instanțelor administrative – Codul justiției administrative (Legea 2002-150), și existența Codului de procedură administrativă (Legea 2004-500).

În **Polonia** se evidențiază, de asemenea, tendința de a reglementa distinct pe fiecare nivel al administrației publice locale - Legea privind județele (1998), Legea privind capitala Varșovia (1994), Legea privind voievodatele (1998)-, aceste legi fiind însă sub umbrela unui cadru general, respectiv Legea administrației publice locale (1990).

*Legea privind Funcția Publică* în Polonia a intrat în vigoare din iulie 1999 și este considerată a fi, în general, în conformitate cu standardele Uniunii Europene. Aceasta definește în mod clar statutul funcționarilor publici și al altor angajați din administrația publică și descrie procedurile de recrutare, condițiile de încadrare și de remunerare, precum și responsabilitățile principale ale angajaților.

Situația sistemului polonez este considerată specifică prin aceea că, deși legea distinge între funcționarii publici și "angajații în serviciul public", ambele categorii intră în sfera de aplicare a Legii privind Funcția Publică, iar raporturile dintre persoanele în cauză și angajatorii lor fac obiectul contractelor de drept comun al muncii.

În **Germania**, având în vedere faptul că organizarea statelor federate (landurile) nu este standardizată, acestea beneficiind, în baza Constituției federale, de autonomie în organizarea internă și chiar de constituție proprie, este practic imposibilă luarea în calcul a ideii de codificare, inițiativele de sistematizare legislativă manifestându-se, individual, la nivelul fiecărui land. Au fost implementate totuși măsuri de codificare a regulilor de procedură administrativă (1976, ultima modificare în 2008) și de procedură contencioasă (1960, ultima modificare 2009), precum și a regulilor de urbanism, atât la nivel federal, cât și la nivelul landurilor.

În **Marea Britanie**, având în vedere specificul organizării politico-administrative (monarhie ereditară), nu au existat inițiative de codificare a reglementărilor din sfera administrației publice centrale, optându-se pentru alte tipuri de reforme.

În schimb, prin Legea guvernării locale (Local Government Act), din anul 2000, a fost realizată în o reformare a administrației publice locale din Anglia și Țara Galilor.

Funcția publică din Marea Britanie se diferențiază prin existența unei practici ce presupune reglementarea diferențiată a unor aspecte distincte ale sistemului de resurse umane aflat la dispoziția administrației publice și respectiv cu gestionarea acestor resurse prin Codul Funcției Publice și Codul privind Managementul Funcției Publice.

Deși au existat inițiative de elaborare a unui Cod administrativ în **Olanda**, acestea nu s-au materializat în practică. În schimb a fost realizată codificarea dreptului administrativ procedural prin Actul privind Dreptul Administrativ General din 1992.

În ceea ce privește reglementarea în domeniul serviciilor publice, statele membre studiate prezintă atât caracteristici comune determinate de abordarea Uniunii Europene în domeniu, cât și elemente de diversitate datorate tradiției, organizării și instituțiilor specifice. Armonizarea cadrului legislativ național cu Directivele europene în anumite sectoare ale serviciilor de interes general îmbracă diverse forme ce reflectă particularitățile istorice și instituționale naționale.

### **3. Proiectul Codului Administrativ al României – soluția propusă pentru codificarea legislației în domeniul administrației publice**

Din perspectiva reformei administrației publice, codificarea are o importanță deosebită întrucât aceasta furnizează autorilor proiectelor de reformă o bază clară și ordonată de texte aflate în vigoare ("dreptul constant"), pregătind astfel reforma și simplificarea ulterioară a actelor normative. Mai mult decât atât, codificarea poate fi folosită ca o oportunitate de îmbunătățire a reglementărilor dintr-un domeniu, așa cum este de altfel subliniat și prin Hotărârea Guvernului nr. 1360/2008 pentru aprobarea Tezelor prealabile ale Codului de Procedură Administrativă.

În domeniul administrației publice, adoptarea unor coduri este de natură să consacre o terminologie unitară pentru aceleași realități juridice, instituții, principii și concepte juridice, reducându-se astfel riscul interpretării lor diferențiate și contradictorii. De asemenea, adoptarea unor coduri stabile în timp ar spori încrederea cetățenilor în continuitatea și durabilitatea reglementărilor legale și ar favoriza mediul de afaceri, încurajând potențialii investitori preocupați în permanență de existența unui cadru legislativ stabil și coerent.

Elaborarea unui Cod Administrativ este astfel de natură să aducă coerența și predictibilitatea normelor de drept substanțial în domeniul administrației publice creând premisele unei acțiuni unitare și eficiente la nivelul autorităților și instituțiilor publice.

Structura proiectului Codului Administrativ este astfel concepută încât să asigure cadrul terminologic și principial de referință în domeniul administrației publice, reglementarea coerentă atât a autorităților administrației publice pe cele două paliere - central și local, cât și a trei domenii transversale și de esență pentru funcționarea acestora – bunuri, resurse umane și servicii publice.

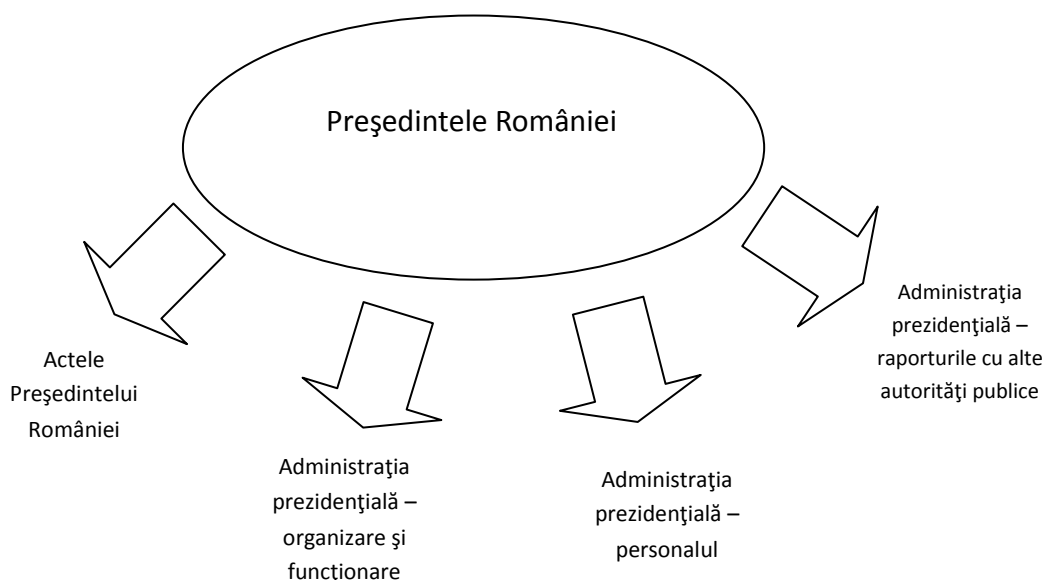
Partea I a proiectului Codului Administrativ este consacrată dispozițiilor generale caracteristice acestui tip de act normativ și include un număr de definiții și principii comune aplicabile administrației publice.

Identificarea și includerea unor termeni ca „*administrație publică*”, „*act administrativ*”, „*autoritate publică*”, „*bun public*”, „*domeniu public*”, „*domeniu privat*”, „*interes general*”, „*instituție publică*” este de natură să asigure un corp unic la care să se raporteze atât legislația subsecventă cât și practicienii din administrația publică.

### **3.1. Administrația publică centrală**

Partea a II-a a Codului Administrativ, dedicată administrației publice centrale, cuprinde anumite soluții legislative, analizate și discutate la nivelul Grupului de lucru și Grupului țintă al proiectului, care au ca scop eliminarea disfuncționalităților generate fie de redactarea deficitară a textelor legale existente, fie de aplicarea neunitară a acestora. Vom detalia în continuare câteva dintre acestea.

- În ceea ce privește instituția Președintelui României, textele Codului fac trimitere la legea fundamentală, unde instituția președintelui primește o consacrare la cel mai înalt nivel. Codul reglementează actele președintelui, prin dezvoltarea unor dispoziții constituționale și prin adoptarea unor prevederi noi.



Soluțiile propuse în ceea ce privește rezolvarea situației de vid legislativ privind **actele Președintelui României** decurg din teoria dreptului constituțional și din practica statală.

Ca rezultat, norma dispune că în exercitarea atribuțiilor sale, Președintele României emite atât acte juridice - decretele și deciziile -, dar și acte care nu produc efecte juridice, dar care conțin aspecte referitoare la probleme de politică națională care sunt adresate Parlamentului sau diferitelor autorități publice, denumite acte cu caracter politic sau acte politice - mesaje, scrisori etc.)

Decretele sunt acte administrative care pot avea caracter individual sau normativ, sunt semnate de Președintele României și, în anumite cazuri, contrasemnate de primul-ministru. Deciziile sunt emise în exercitarea unor competențe care derivă din lege, iar necesitatea consacării acestora la nivel de reglementare rezultă din practică, până în prezent, Președintele României emițând decizii de constituire a unor comisii (ex. Comisia Prezidențială pentru Analiza Dictaturii Comuniste din România).

Clarificarea regimului juridic al actelor președintelui a urmărit diminuarea situațiilor în care neclaritatea regimului juridic al actelor emise de Președintele României generează probleme de contencios administrativ.

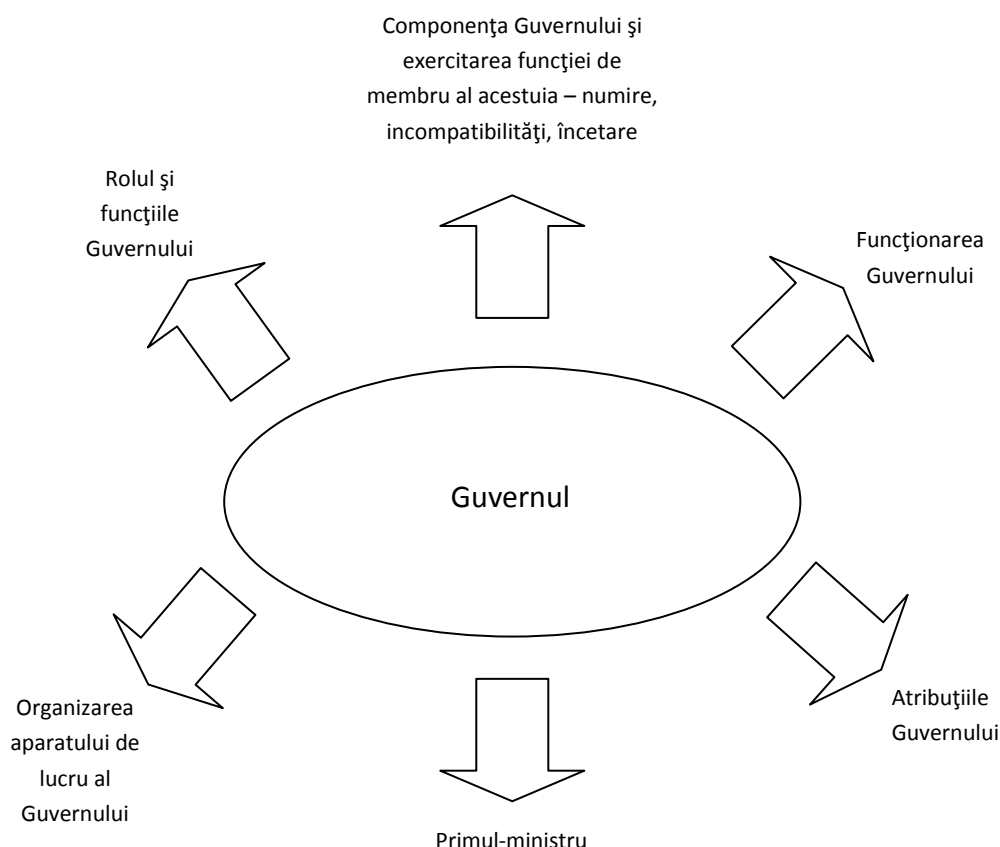
În ceea ce privește **serviciile din subordinea Președintelui României**, Legea nr. 47/1994 republicată, a fost codificată în întregime fără modificări substanțiale.

Spre deosebire de forma dispozițiilor din Legea nr. 47/1994 privind serviciile din subordinea Președintelui României, republicată, propunerea de reglementare din proiectul Codului Administrativ, deși nu aduce noutăți pe fond, clarifică unele aspecte în legătură cu modalitatea efectivă de începere și, respectiv de încetare a exercitării funcțiilor în cadrul Administrației prezidențiale. De asemenea, proiectul Codului Administrativ conține și unele dispoziții referitoare la relațiile pe care Administrația prezidențială le stabilește cu autoritățile publice - Administrația prezidențială stabilește relații de colaborare cu alte autorități publice,

iar autoritățile publice au obligația de a sprijini Administrația prezidențială în vederea îndeplinirii prerogativelor și exercitării competenței ce revine Președintelui României.

Se așteaptă ca noua formă a legii să diminueze considerabil tendințele de interpretare a normei, ori de aplicare neuniformă de la un regim la altul.

- În ceea ce privește **organizarea și funcționarea Guvernului și a ministerelor** au fost codificate majoritatea prevederilor Legii nr. 90/2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor, cu modificările și completările ulterioare, cu reformulări menite să conducă la o redactare mai clară a textelor.



Unele texte au fost comasate pentru simplificarea regăsirii informației, altele au fost clarificate (cum este cazul, spre exemplu, al înlocuirii sintagmei „autoritate publică a puterii executive”, care nu se regăsește în alte acte normative relevante pentru autoritățile centrale, cu sintagma „*autoritate a administrației publice centrale*” corespunzătoare atât doctrinei cât și definiției formulate în Partea I, în capitolul consacrat unor definiții generale), altele au fost puse în acord cu Constituția (cum este cazul, spre exemplu, al înlocuirii noțiunii de „siguranță națională” cu cea de „securitate națională”, noțiune de rang constituțional), iar altele au detaliat prevederi ale acestora (cum este cazul, spre exemplu, dispozițiilor referitoare la incompatibilități).

În **privața incompatibilităților specifice funcțiilor de demnitate publică din administrația publică centrală**, proiectul Codului Administrativ propune revenirea la textul inițial al Legii nr. 90/2001, consacrand în mod expres cazurile de incompatibilitate pentru funcția de membru al Guvernului, prin preluarea dispozițiilor art.105 alin.(1) din Constituția României, republicată și adăugarea altora, în conformitate cu art.105 alin.(2) din Constituție. Preluarea dispozițiilor legale în vigoare, codificarea împreună a art. 2 din Legea nr. 90/2001 și a Cărții I, Titlul IV, din Legea 161/2003 conduce la simplificarea regăsirii informației în materie, având ca efect îmbunătățirea imaginii administrației publice prin creșterea coerenței legislative și a transparenței legislației.

Menționăm ca un element de noutate faptul că prin proiectul Codului Administrativ se propune modificarea parțială a dispoziției codificate din Legea nr. 161/2003 (actualul art. 84 alin. (3) din lege), în sensul ca primul-ministru să poată aproba participarea membrilor Guvernului, în calitate de reprezentanți ai statului în adunarea generală a acționarilor ori ca membri în consiliul de administrație al regiilor autonome, companiilor sau societăților naționale, instituțiilor publice ori al societăților comerciale, inclusiv băncile sau alte instituții de credit, societățile de asigurare și cele financiare, de interes strategic sau în cazul în care un interes public impune aceasta. Această soluție legislativă vine să rezolve situația actuală potrivit căreia membrii Guvernului decid ei înșiși în cazul aprobării participării în calitate de reprezentanți ai statului în adunări generale ale acționarilor ori ca membri în consilii de administrație.

Pentru clarificarea efectelor juridice ale unor situații de constatare a unei stări de incompatibilitate pentru un membru al Guvernului, se propune completarea normei actuale cu instituirea măsurii constatării vacanței postului ceea ce conduce la clarificarea situației de fapt și a măsurilor ce trebuie luate în continuare.

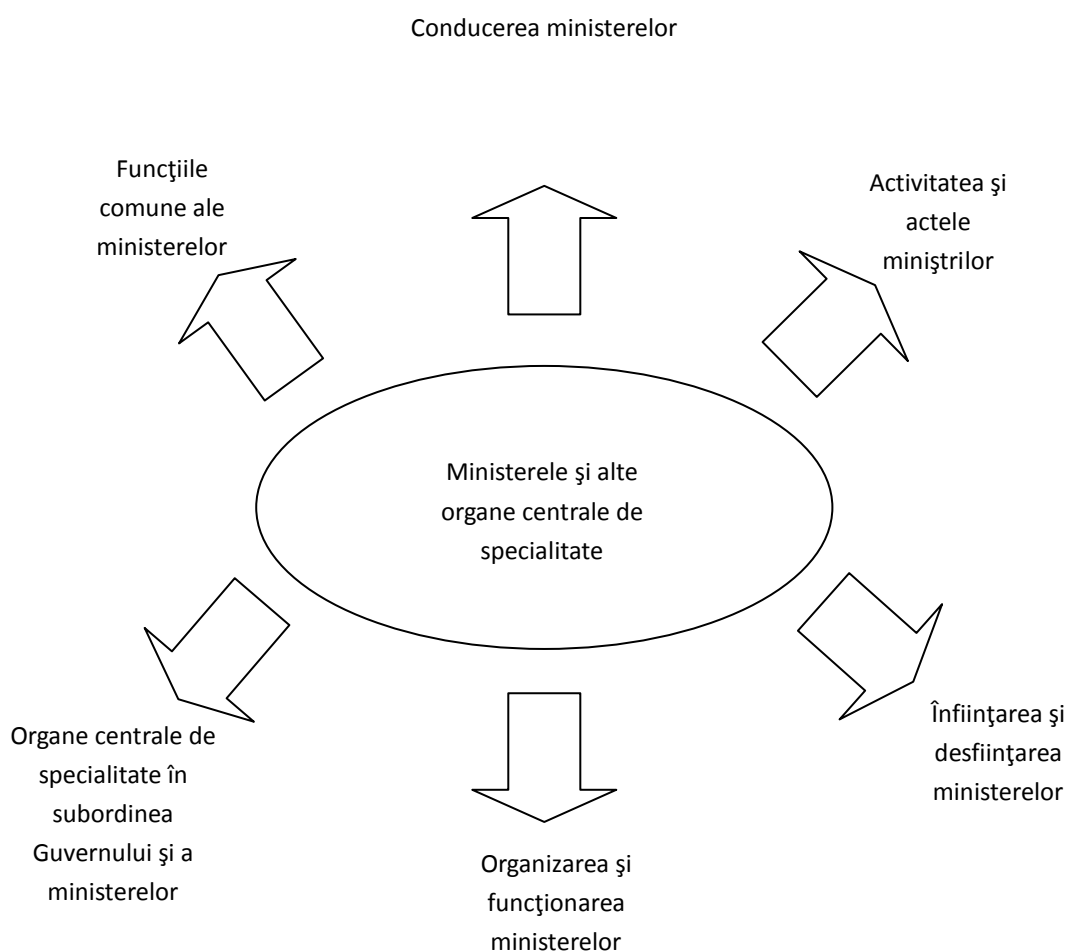
Pornind de la doctrină, care a propus tradițional calificarea expresă a **tipului de acte emise de premier**, s-a propus, prin proiectul Codului Administrativ, soluția legală conform căreia în raport cu atribuțiile exercitate potrivit legii, acesta nu poate emite decât acte administrative cu caracter individual. Asemenea decretelor Președintelui și actelor Guvernului, deciziile primului-ministru se publică în Monitorul Oficial al României, partea I sub sancțiunea inexistenței.

Dispozițiile legale privind **ministerele**, preluate din Legea nr. 90/2001, au fost reorganizate astfel încât să permită formarea unui corp de reguli generale, aplicabile tuturor ministerelor.

**Definiția ministerelor** a fost reformulată minimal, pentru a exprima mai bine legitimitatea ministerelor care derivă din necesitatea unei politici guvernamentale în domenii de interes general. Astfel, ministerele sunt definite ca „organe de specialitate ale administrației publice centrale care realizează politica guvernamentală în diferite domenii de interes public”, fiind astfel eliminată și legitimitatea intrinsecă nejustificată a acestor instituții, implicată de definiția anterioară („organe de specialitate ale administrației publice centrale care realizează

politica guvernamentală în domeniile de activitate ale acestora”). Pornind de la definiția și funcțiile ministerelor, atribuțiile acestor structuri au fost simplificate pentru a căpăta sau, după caz, a întări caracterul de generalitate, urmând ca atribuțiile specifice să fie stabilite prin actele normative de organizare a ministerelor.

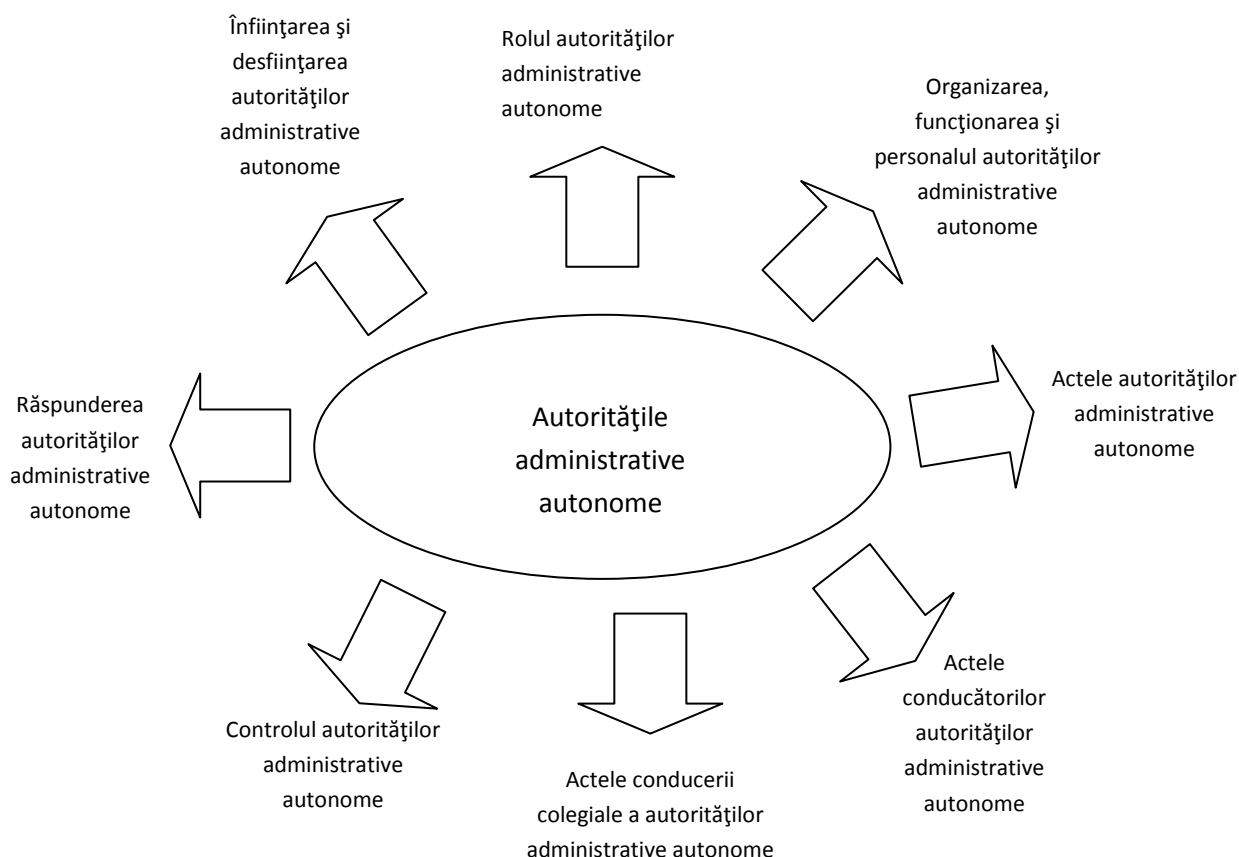
Această soluție de unificare legislativă și clarificare a dispozițiilor existente conduce la îmbunătățirea practicii conforme cu principiul eficienței administrative, simplificării legislative și coerenței normative. Codificarea funcțiilor și atribuțiilor ministerelor implică consacarea diferențierii dintre funcții și atribuții, implicând modificarea în unele cazuri a prevederilor actuale referitoare la funcțiile și atribuțiile ministerelor așa cum sunt acestea reglementate prin actele normative specifice. Este important ca aceste aspecte să fie avute în vedere și în viitor la adoptarea reglementărilor pentru înființarea ministerelor, asigurându-se coerență legislației și facilitând procesul de aplicare a actelor normative de înființare și organizare.



**Actele miniștrilor** au fost detaliate și regimul lor juridic a fost clarificat, prin delimitarea ministerelor de celelalte organe de specialitate, prin afirmarea importanței domeniului de competență a acestor categorii aparte de autorități centrale. Pe cale de consecință, în exercitarea atribuțiilor ce le revin, miniștrii emit ordine - pentru organizarea aplicării legilor,

ordonanțelor și hotărârilor de guvern - și instrucțiuni - destinate indicării modului de aplicare a unor prevederi din ordine, emise în domeniul de competență a ministerului. Adoptarea soluției propuse implică măsuri de modificare a competențelor miniștrilor, prin precizarea pentru actele miniștrilor a naturii juridice, a categoriilor normative și a locului în ierarhia actelor normative.

În privința **autorităților administrative autonome**, eterogenitatea acestora nu a permis o codificare exhaustivă, prin urmare reglementarea s-a limitat la precizarea unor reguli care să vizeze înființarea de noi autorități de acest gen. Astfel, conform prevederilor constituționale, înființarea și desființarea autorităților administrative autonome se face prin lege organică. În principiu, autoritățile administrative autonome ar trebui organizate numai în domenii în care, datorită cerinței independenței față de executiv, este imposibilă organizarea de autorități centrale în subordinea Guvernului. De asemenea, trebuie evitată suprapunerea de atribuții cu Guvernul, ministerele sau Președintele României. Autoritățile administrative autonome sunt supuse doar controlului parlamentar, în principal prin comisii de specialitate.



Proiectul Codului Administrativ propune ca **numirea și eliberarea din funcție a conducerii autorităților administrative autonome** să se facă în mod unitar, de către plenul Parlamentului la propunerea comisiilor de control și monitorizare a autorităților administrative autonome respective. Membrii organelor colegiale de conducere a autorităților administrative autonome, în număr impar, ar putea fi selectați pe baze paritare,

din listele propuse de Președintele României, Guvern și Parlament. Conducerea unipersonală executivă a autorităților administrative autonome este numită de plenul Parlamentului la propunerea comisiilor de monitorizare și control ale autorităților administrative autonome respective.

Regimul juridic aplicabil **personalului autorităților administrative autonome** se stabilește în mod distinct prin actele normative de înființare a acestora. S-a încercat diminuarea riscului de aplicare neunitară a legii prin instituirea obligației de stabilire, încă de la înființare, a tipurilor de funcții publice din cadrul autorității – generale sau specifice, iar pentru cele specifice, cu sau fără statut special.

În condiții de eterogenitate, proiectul Codului Administrativ propune o uniformizare a regimului juridic al actelor emise de sau în cadrul autorităților administrative autonome, care sunt declarate cu forță juridică inferioară legii și sunt supuse controlului instanțelor de contencios administrativ. Astfel, autoritățile administrative autonome emit de regulă *hotărâri* sau *decizii*; autoritățile cu atribuții de reglementare pot adopta prin hotărâri sau decizii, *regulamente* în domeniul propriu de competență; autoritățile cu atribuții de control pot constata în anumite împrejurări, contravenții și impune sancțiuni prin *decizii*. Este precizat și faptul că autoritățile administrative autonome de control pot emite *recomandări*, urmate de un *raport* public sau adresat autorității ierarhic superioare celei controlate, pentru cazul în care recomandarea nu este respectată de autoritatea vizată.

În privința **controlului și răspunderii autorităților administrative autonome**, proiectul Codului Administrativ încearcă să uniformizeze și aici dispozițiile legale, precizând că acest control este exclusiv parlamentar, exercitat prin intermediul comisiilor de specialitate ale Parlamentului. De asemenea, este precizat și faptul că membrii legislativului pot adresa întrebări și interpelări conducerii executive a autorităților autonome.

Legea nr. 340/2004 privind **prefectul și instituția prefectului**, republicată în 2008, cu modificările și completările ulterioare, a fost codificată în întregime. Dispozițiile legale existente au fost păstrate în mare măsură, codificate împreună cu dispozițiile HG nr. 460/2006 pentru aplicarea unor prevederi ale Legii nr. 340/2004 privind prefectul și instituția prefectului, ce detaliază anumite prevederi ale legislației primare.

Rolul și activitatea prefectului și subprefectului	Prefectul și subprefectul	Administrația centrală în teritoriu	Serviciile publice deconcentrate	Înființarea și desființarea serviciilor publice deconcentrate
Drepturile și îndatoririle prefectilor și subprefecților				Conducerea serviciilor publice deconcentrate
Atribuțiile prefectului, exercitate în legătură cu: <ul style="list-style-type: none"> <li>- reprezentarea Guvernului în teritoriu</li> <li>- conducerea serviciilor publice deconcentrate</li> <li>- tutela administrativă</li> </ul>				
Actele și răspunderea prefectului				
Cancelaria prefectului și oficiile prefecturale				

Modificările de substanță față de Legea 340/2004 vizează **reintroducerea procedurii prealabile în cadrul activității de control al legalității actelor autorităților locale**, exercitat de către prefect.

Procedura prealabilă se realizează de către prefect în exercitarea atribuției sale de verificare a legalității actului administrativ adoptat sau emis de autoritățile publice locale și presupune solicitarea revocării acestuia din considerente de nelegalitate. Această solicitare de revocare, precum și răspunsul aferent al autorității publice locale intervin anterior exercitării procedurii în fața instanțelor judecătorești de contencios administrativ și reprezintă o modalitate mai rapidă de soluționare a unei probleme considerate „de legalitate”, respectiv o soluție care implică costuri administrative asociate asigurării respectării principiului legalității mai reduse. Astfel, se instituie o procedură administrativă necontencioasă menită să asigure respectarea principiului securității juridice a actului administrativ și prin a cărei desfășurare implică o colaborare între autoritățile publice locale și prefect. Efectele pozitive ale soluției legislative de reintroducere a procedurii prealabile ca ”filtru” suplimentar de verificare a legalității devin superioare potențialelor riscuri și dezavantaje de aplicare a dispozițiilor propuse.

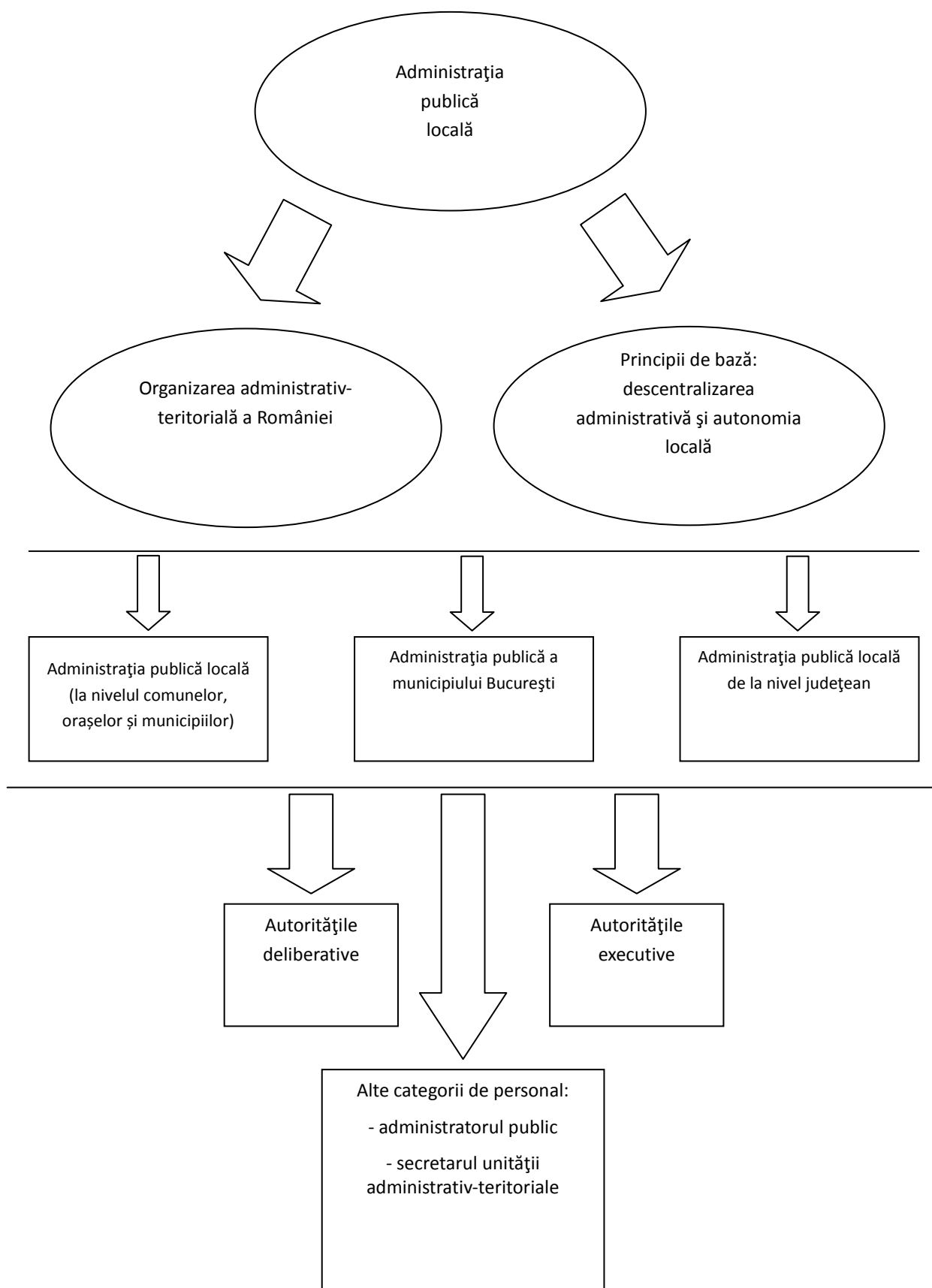
În ceea ce privește **serviciile publice deconcentrate**, a fost reglementată o definiție a acestora, ca *structuri de specialitate în teritoriu ale ministerelor și alte altor organe de specialitate ale administrației publice centrale care răspund de satisfacerea unor nevoi de interes public/general în concordanță cu obiectivele politicilor și strategiilor sectoriale ale Guvernului.*

De asemenea, au fost stabilite reguli minimale privind înființarea serviciilor publice deconcentrate, structura acestora, și o mai bună colaborare între prefect și ministerul sau organul de specialitate al administrației publice centrale (autoritatea publică centrală de resort) a acestor servicii. Astfel, autoritatea publică centrală de resort asigură conducerea metodologică a serviciilor publice deconcentrate, iar prefectul asigură conducerea operativă a acestora în implementarea programului de guvernare și în situații care implică intervenția urgentă a organelor statale în teritoriu. Prin aceasta s-a urmărit crearea unor mecanisme care să asigure o colaborare reală între autoritatea publică centrală de resort, pe de o parte, și prefect, pe de altă parte, în vederea exercitării competențelor legale privind conducerea serviciilor publice deconcentrate din unitățile administrativ-teritoriale.

### **3.2. Administrația publică locală**

Partea a treia a proiectului Codului administrativ unifică mai multe reglementări aplicabile administrației publice locale, eliminând paralelismele și contradicțiile și propunând unele îmbunătățiri ale formei textelor normative existente.

Reglementarea într-un singur act normativ a regimului juridic aplicabil organizării administrativ-teritoriale a țării, a regimului autonomiei locale și al descentralizării, a modalităților de organizare și funcționare a autorităților administrației publice locale și a statutului aleșilor locali constituie o noutate absolută pentru sistemul de drept românesc.



Formularea unei semnificații unice pentru noțiunile, conceptele sau instituțiile cu care se operează în activitatea autorităților administrației publice locale, într-o singură reglementare este de așteptat să eficientizeze practica administrativă și să conducă la coerența acțiunilor prin care aleșii locali urmăresc satisfacerea intereselor colectivităților pe care le reprezintă.

În cadrul procesului de consultare cu grupul țintă al proiectului au fost identificate o serie de disfuncționalități ale legislației aplicabile administrației publice locale, care au fost analizate și dezbătute în cadrul grupului de lucru pentru elaborarea proiectului Codului Administrativ și cuprinse într-un studiu de specialitate.

De asemenea, în colaborare cu autoritățile publice locale care fac parte din grupul țintă al proiectului, au fost conturate și dezbătute soluții legislative care să răspundă disfuncționalităților identificate. Aceste soluții au fost supuse analizei grupului de lucru pentru elaborarea proiectului Codului Administrativ din a cărui componentă fac parte reprezentanți ai celor patru structuri asociative prevăzute de Legea nr. 215/2001 a administrației publice locale. Vom detalia în continuare câteva dintre acestea, considerate a fi cele principale.

- *Simplificarea procedurii de validare a mandatelor consilierilor locali și județeni prin eliminarea comisiei de validare*

În definirea acestei soluții s-au avut în vedere două aspecte. În primul rând este vorba de carențele pe care le prezintă reglementarea actuală din Legea nr. 215/2001: comisia de validare este compusă din consilieri locali nevalidați deoarece procedura generală de validare a mandatelor de consilier local prevăzută de lege nu le poate fi aplicată înainte de constituirea comisiei; consilierii care fac parte din comisia de validare nu se află în exercițiul mandatului lor în momentul în care are loc validarea. Mai mult decât atât, cele două situații în care comisia de validare poate propune invalidarea mandatelor (nerespectarea condițiilor de eligibilitate și cazuri de fraudă electorală), sunt apriori analizate de către birourile electorale potrivit prevederilor Legii nr. 67/2004 pentru alegerea autorităților administrației publice locale, acestea având atribuții atât în privința verificării condițiilor necesare depunerii candidaturilor (art. 50), cât și în ceea ce privește soluționarea sesizărilor de fraudă (BEC art. 37 alin. (1) lit. h). Potrivit acestor ultime dispoziții legale, certificatul doveditor al câștigării alegerilor este emis numai dacă este valabilă candidatura, dacă nu au fost luate măsuri ca urmare a ivirii unor situații de fraudă electorală și dacă numărul voturilor primite de candidat este suficient pentru a fi declarat admis.

În al doilea rând, au fost luate în considerare situațiile apărute în practica administrației publice locale în care procedura de validare realizată de către comisia formată de consilieri nevalidați prezenta reale elemente de subiectivism care au condus la întârzieri substanțiale ale constituirii consiliului local.

Toate aceste considerente fundamentează soluția de a elimina comisia de validare și de a acorda un rol semnificativ secretarului unității administrativ-teritoriale, al cărui principal rol constă tocmai în asigurarea legalității activității desfășurate de autoritățile locale alese, esențial fiind în acest context, ca autoritatea deliberativă să fie legal constituită, imediat după alegeri.

.Astfel, conform propunerilor din proiectul Codului Administrativ, constituirea consiliului local se realizează în termen de maxim 20 de zile de la data alegerilor, iar prefectul stabilește data, ora și locul desfășurării ședinței și informează consilierii locali aleși cu privire la obligativitatea depunerii în termen a documentelor necesare în vederea validării mandatelor acestora. Termenul de depunere a documentelor este de 48 de ore înainte de data ședinței de constituire cu posibilitatea de a solicita completări ale documentelor până la ora ședinței.

Documentele pe care trebuie să le depună consilierul ales sunt: certificatul doveditor al alegerii, eliberat în condițiile legii pentru alegerea autorităților administrației publice locale, dovada depunerii raportului detaliat al veniturilor și cheltuielilor electorale, potrivit prevederilor legii privind finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale, documentele eliberate de partidul politic/alianța politică/alianța electorală pe a cărei listă a candidat, prin care se confirmă apartenența la partid/alianță a consilierului respectiv și declarația că nu ocupă o funcție incompatibilă cu cea de consilier local sau opțiunea scrisă a consilierului ales care ocupă una sau mai multe funcții incompatibile, potrivit legii, prin care arată că renunță la aceasta/acestea și că acceptă funcția de consilier local. Pornind de la premisa că în general eliberarea acestor documente se poate realiza într-un termen care să permită încadrarea în procedura de validare, iar pentru situațiile particulare și fundamentate sunt prevăzute reglementări speciale de validare în cadrul ședinței următoare a consiliului local, secretarului unității administrativ-teritoriale îi revine sarcina de a le centraliza și de a verifica îndeplinirea condițiilor de eligibilitate și existența fraudei electorale. În mod evident această verificare este circumscrisă exclusiv conținutului celor 4 documente depuse de consilierul local.

Din coroborarea textelor normative rezultă că depunerea celor 4 documente din al căror conținut rezultă îndeplinirea condițiilor de eligibilitate și inexistența unei fraude electorale conduce la validarea mandatului consilierului, constatată de către secretarul unității administrativ-teritoriale într-un raport. Orice situație contrară, neelucidată în urma solicitărilor de completare ale secretarului unității administrativ-teritoriale, care pot fi realizate până la ora ședinței de constituire, conduce la invalidarea mandatului, constatată în cadrul unui raport. Raportul de invalidare poate fi atacat prin parcurgerea unei proceduri speciale în fața judecătoriei în a cărei circumscripție se află unitatea/subdiviziunea administrativ-teritorială respectivă.

Această soluție propusă de proiectul Codului Administrativ urmărește simplificarea procedurii de validare, eliminarea elementelor redundante și de subiectivism, precum și constituirea consiliului local, respectiv a consiliului județean într-un termen rezonabil.

- *Revizuirea prevederilor referitoare la ședințele consiliului local/județean (ex: reducerea termenului de elaborare a raportului compartimentului de resort și al comisiei de specialitate, stabilirea unui termen de pronunțare a secretarului unității administrativ-teritoriale cu privire la legalitatea proiectului actului administrativ)*

Pornind de la premisa că actul administrativ reprezintă principala formă de acțiune a autorităților administrației publice și de la disfuncționalitățile sesizate în practica administrației publice locale s-au propus soluții legislative pentru funcționarea autorităților deliberative de la nivel local.

Referitor la actul administrativ de la nivel local au fost identificate două aspecte asupra cărora este nevoie de intervenție legislativă. Primul aspect este referitor la prevederile paralele și contradictorii de la nivelul celor două acte normative - Legea nr. 215/2001 a administrației publice locale și Ordonanța Guvernului nr. 35/2002 privind aprobarea Regulamentului-cadru de organizare și funcționare a consiliilor locale - la care răspunde însuși rolul proiectului Codului Administrativ de sistematizare și eliminare a paralelismelor și a contradicțiilor.

Al doilea aspect este referitor la procedura de elaborare, adoptare/emitere a actelor administrative. În consecință, s-a pornit de la cele 3 tipuri de ședințe ale autorității deliberative (ordinare - care au loc lunar, extraordinare și de îndată), implicit de la termenele de convocare și stabilirea ordinii de zi. Astfel, un proiect de act administrativ pentru a fi înscris pe ordinea de zi, în reglementarea actuală, are nevoie de un raport al compartimentului de resort din cadrul aparatului de specialitate al primarului și de avizul comisiei de specialitate a consiliului local, care se elaborează, respectiv întocmește în termen de 30 de zile (calendaristice). În cadrul acestui termen comisia de specialitate se pronunță pe baza raportului compartimentului de resort. Față de această reglementare au fost semnalate următoarele: termenul de 30 de zile raportat la regularitatea ședințelor autorității deliberative este mult prea îndelungat, comisia de specialitate nu are legitimitatea de a emite avize, iar secretarul unității administrativ-teritoriale nu are o prevedere expresă potrivit căreia să avizeze pentru legalitate, ci este chemat să contrasemneze actul administrativ ulterior dezbaterilor autorității deliberative. În consecință, prin proiectul Codului Administrativ s-au propus următoarele:

- *Stabilirea acelor documente fără de care un proiect de act administrativ nu poate fi supus dezbaterii autorității deliberative (cu excepția ședințelor de îndată care, conform legii, se organizează în regim de urgență și în situații stabilite de regulamentul de organizare și funcționare a autorității deliberative):*

- Referatul de aprobare ca instrument de prezentare și motivare, care să expună situația de fapt și să fundamenteze propunerile cuprinse în proiectul actului administrativ;
  - Raportul compartimentului de resort din cadrul aparatului de specialitate al primarului - personal specializat în obiectul de reglementare al proiectului actului administrativ;
  - Raportul comisiei de specialitate din cadrul consiliului local - schimbându-se denumirea de „aviz”;
  - Avizul privind legalitatea întocmit de către secretarul unității administrativ-teritoriale - se creează posibilitatea ca secretarul să se pronunțe asupra proiectului actului administrativ înainte de a fi supus dezbaterii autorității deliberative și de a-l contrasemna. Practic, proiectul de act administrativ este evaluat din punct de vedere al legalității, după ce în prealabil a fost evaluat din punct de vedere tehnic de către compartimentul de resort și de către comisia de specialitate. Acest fapt facilitează procesul de decizie al autorităților publice locale mai ales că evaluarea privind legalitatea a secretarului intervine și ulterior acestor dezbateri atunci când proiectului de act administrativ i se decide oportunitatea.
- *Reducerea termenului de 30 de zile calendaristice de elaborare a celor două rapoarte tehnice, al compartimentului de resort și al comisiei de specialitate (care se pronunță pe baza celui din urmă) la cel mult 15 zile lucrătoare pentru proiectele de act administrativ care sunt propuse pentru ordinea de zi a ședințelor ordinare și cel mult 3 zile lucrătoare pentru proiectele de act administrativ care sunt propuse pentru ordinea de zi a ședințelor extraordinare - se creează premisele unei proceduri mai eficiente anterioare adoptării/emiterii actului administrativ*
- *Stabilirea unor termene de întocmire a avizului privind legalitatea de către secretarul unității administrativ-teritoriale - s-a avut în vedere faptul că avizul de legalitate trebuie să fie întocmit pe baza celor două rapoarte tehnice - respectiv de 5 zile lucrătoare de la expirarea termenului de elaborare a celor două rapoarte tehnice pentru proiectele de act administrativ propuse pentru ordinea de zi a ședințelor ordinare, și cel mult 2 zile lucrătoare de la expirarea termenului de elaborare a celor două rapoarte tehnice pentru proiectele de act administrativ propuse pentru ordinea de zi a ședințelor extraordinare*

Prin aceste soluții legislative s-a urmărit atât eficientizarea procedurii de elaborare și adoptare a proiectului actului administrativ, cât și asigurarea existenței unei duble fundamentări (tehnică și de legalitate) a procesului decizional. De asemenea, s-a urmărit și responsabilizarea tuturor „actorilor” care intervin în fundamentarea procesului decizional

ținând cont inclusiv de faptul că depunerea rapoartelor, respectiv a avizului în afara termenelor prevăzute va atrage considerarea lor ca fiind favorabile.

- *Clarificarea răspunderii juridice pentru procesul de elaborare și adoptare a actelor administrative* (răspunderea pentru rapoartele tehnice, cea aferentă pronunțării asupra legalității și cea pentru oportunitate)

Pentru a putea vorbi de o procedură eficientă a procesului de elaborare, adoptare a actelor administrative și de o reală responsabilizare în cadrul acesteia este necesar să fie reglementată expres răspunderea juridică aferentă fiecărei etape a acestui proces.

În definirea acestor soluții legislative s-a pornit de la faptul că în procesul decizional de la nivelul administrației publice intervin două etape. Prima etapă este cea a fundamentării procesului decizional în cadrul căreia proiectul actului administrativ este elaborat și supus evaluării tehnice și de legalitate. Pornind de la premisa că proiectul actului administrativ este însoțit de un referat de aprobare care să expună detaliat situația de fapt și care să susțină temeinic soluțiile propuse, fundamentarea procesului decizional se realizează prin cele două rapoarte tehnice elaborate de către compartimentul de resort și de către comisia de specialitate, precum și prin avizul privind legalitatea întocmit de secretar. Cea de-a doua etapă este cea a dezbaterilor în cadrul ședinței autorității deliberative și a adoptării actului administrativ. Dacă pentru prima etapă semnarea raportului, respectiv avizul atrag răspunderea juridică (fie disciplinară pentru nedepunerea în termen, fie contravențională sau de orice altă natură în funcție de speță) pentru persoanele în cauză, pentru cea de-a doua etapă consilierii locali, respectiv județeni răspund solidar (contravențional, civil etc, după caz), iar în virtutea puterii discreționare conferită de statutul de autoritate publică au dreptul de a lua în considerare sau nu fundamentările tehnice și de legalitate. În măsura în care iau în considerare aceste fundamentări, răspunderea juridică va fi partajată în funcție de culpă (răspunderea tehnică va aparține compartimentului tehnic și/sau, după caz, comisiei de specialitate care elaborează rapoartele, răspunderea privind legalitatea va aparține secretarului unității administrativ-teritoriale care avizează proiectul și contrasemnează actul administrativ). Autoritatea publică va răspunde pentru semnarea și oportunitatea actului administrativ și va avea dreptul, dacă este cazul, de a se îndrepta împotriva celui (din cadrul procesului de elaborare și fundamentare) din a cărui culpă s-a comis prejudiciul. Dacă autoritatea deliberativă decide să nu ia în considerare cele două rapoarte tehnice și avizul privind legalitatea, răspunderea juridică îi va reveni în totalitate.

Rolul acestor soluții este acela de a reglementa expres o răspundere juridică pentru fiecare document elaborat în cadrul procesului de elaborare și adoptare a actului administrativ.

De asemenea, autoritatea executivă a cărei procedură de emitere a actelor administrative nu este detaliată în legislația actuală, va răspunde pentru semnarea acestora. Secretarul unității administrativ-teritoriale va răspunde, după caz, pentru avizarea actelor administrative emise de autoritatea executivă (primar, președintele consiliului județean).

Răspunderii juridice aferente exercitării atribuțiilor autorităților publice de la nivel local, ale viceprimarului, vicepreședinților consiliului județean, secretarului unității administrativ-teritoriale, personalului din cadrul aparatului de specialitate al primarului și cel al președintelui consiliului județean (terminologie propusă de proiectul Codului Administrativ) îi vor fi aplicabile reglementările incidente în vigoare.

Totodată, în proiectul Codului Administrativ, pentru a clarifica unele situații apărute în practică, se face precizarea că funcția de reprezentare legală în fața instanțelor judecătorești a intereselor a unității administrativ - teritoriale se exercită de către primar și de către președintele consiliului județean în calitate de autoritate executivă și nu în nume personal.

Aceste soluții legislative vor fi aplicabile în funcție de situația ivită în practica instanțelor și vor fi coroborate cu alte prevederi incidente răspunderii juridice.

- *Includerea expresă a dispozițiilor emise de președintele consiliului județean în sfera actelor supuse controlului de legalitate exercitat de către prefect*

Intenția legiuitorului în ultimii 3 ani a fost aceea de a-i conferi președintelui consiliului județean statutul de autoritate executivă. Înainte de alegerea sa prin vot uninominal, consacrată legislativ în anul 2008, președintele consiliului județean era ales din rândul consilierilor județeni.

Legea nr. 215/2001 a administrației publice locale, republicată, cu modificările și completările ulterioare, la capitolul de definiții, îl enumeră, alături de primar, și pe președintele consiliului județean ca fiind autoritate executivă. În consecință, pornind de la faptul că actele administrative adoptate sau emise de către autoritățile administrației publice locale sunt supuse controlului de legalitate exercitat de către prefect, se impune a se reglementa expres obligativitatea comunicării către prefect a actelor administrative emise de către președintele consiliului județean în vederea verificării legalității acestora.

Această soluție legislativă reprezintă consacrarea unei proceduri realizată deja în ultimii ani în practica administrației publice locale.

De asemenea, au fost propuse ca și soluții legislative: alegerea viceprimarului/vicepreședinților de către consiliul local/județean la propunerea primarului/președintelui consiliului județean – pentru a crea premisele unei bune colaborări în exercitarea mandatului; reglementarea posibilității de atac a hotărârii instanței de validare/invalidare a mandatului primarului – pentru a asigura respectarea principiului accesului la justiție; eliminarea prevederii potrivit căreia președintele consiliului județean îndeplinește și sarcini stabilite de către consiliul județean – pentru a preveni situațiile care l-ar situa pe președintele consiliului județean în subordonare față de consiliul județean; modificarea denumirii de "aparat de specialitate al consiliului județean" în "aparat de specialitate al președintelui consiliului județean – pentru a întări statutul președintelui județean de autoritate executivă.

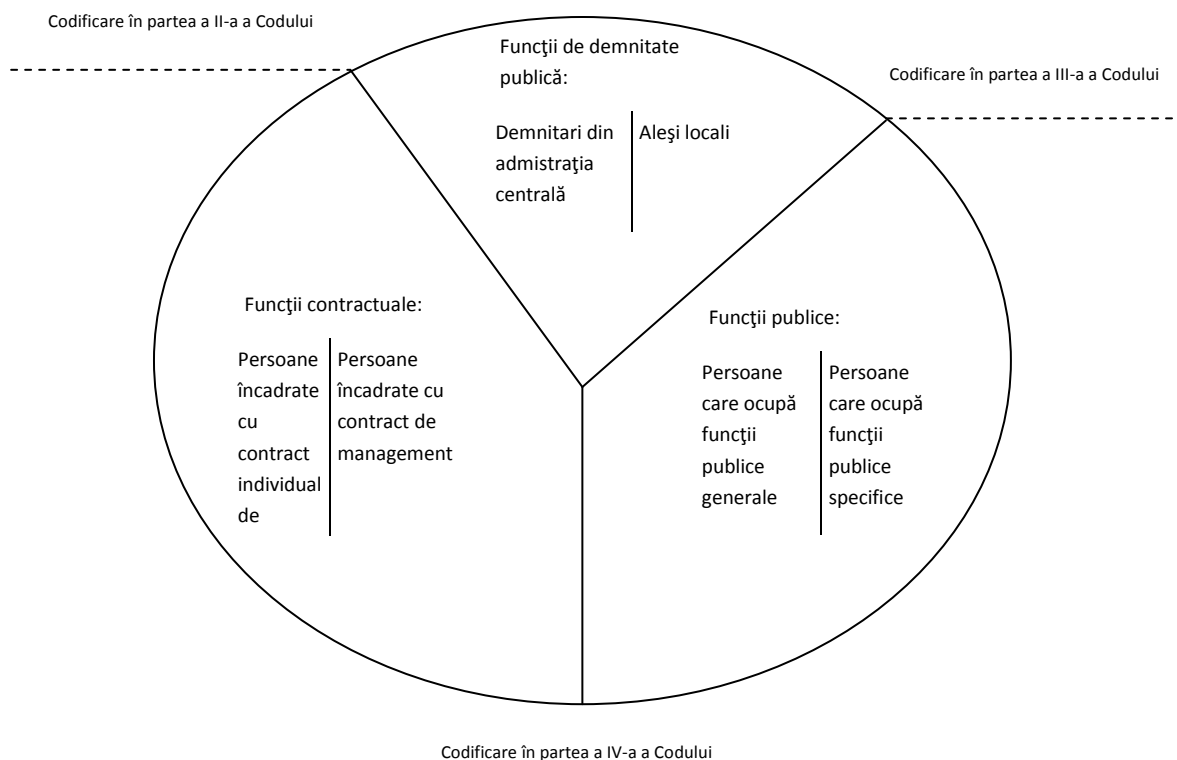
### 3.3. Personalul din administrația publică

Prin corelare cu disfuncționalitățile identificate în etapa de fundamentare, principalele rezultate ale procesului de codificare în domeniul personalului din administrația publică pot fi sintetizate astfel:

3.3.1. Pentru tratarea disfuncționalităților identificate în etapa de fundamentare în ceea ce privește **funcțiile de demnitate publică**, și care vizau în principal modalitatea de definire și a de exercitare a acestui tip de funcții, soluțiile legislative cuprinse în proiectul Codului Administrativ au ca obiect:

- Recunoașterea diferențierii existente de facto între această categorie de personal și orice alte categorii de funcții specifice administrației publice. Astfel, în ceea ce privește categoria personalului numit sau ales în funcții de demnitate publică, la stabilirea principalelor propuneri legislative pentru soluționarea disfuncționalităților identificate, a fost avută în vedere cu prioritate situația particulară a acestor categorii de funcții, față de celelalte categorii de personal – atât în lege cât și în practică în unele dintre cazuri funcția se "confundă" cu autoritatea (în cazul primarului și președintelui consiliului județean). Altfel spus, spre exemplu, în cazul funcțiilor de demnitate publică legea dispune cu privire la conducerea unui minister, ori cu privire la reprezentarea în cadrul procesului decizional al Guvernului a unui anumit domeniu aflat în gestiunea unui minister, nu cu privire la funcția de ministru; în egală măsură, tot cu titlu de exemplu, în cazul aleșilor locali atât Constituția cât și legislația direct aplicabilă dispun cu privire la primar ca autoritate locală executivă.

De aceea, în cadrul procesului de elaborare a proiectului de Cod Administrativ dispozițiile referitoare la funcțiile de demnitate publică au fost codificate în cadrul capitolelor corespunzătoare organizării și funcționării administrației publice centrale și, respectiv, administrației publice locale.

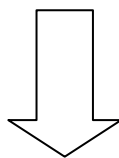


• Pentru a asigura, totuși, o abordare integrată a categoriilor de resurse umane la dispoziția autorităților și instituțiilor publice, în cuprinsul dispozițiilor generale ale proiectului Codului Administrativ au fost introduse prevederi direct aplicabile categoriei funcțiilor de demnitate publică și care vizează:

- Încadrarea acestei categorii pornind de la o serie de criterii general aplicabile pentru stabilirea și delimitarea categoriilor de personal prin intermediul cărora statul și unitățile administrativ-teritoriale își îndeplinesc rolurile și își exercită competențele stabilite prin lege;
- Stabilirea unor termeni de referință care să permită identificarea oricărei funcții ca aparținând sau nu categoriei "funcții de demnitate publică";
- Extinderea ariei de aplicabilitate a principiilor care guvernează conduita profesională a funcționarilor publici și personalului contractual din cadrul autorităților și instituțiilor publice (reglementate în prezent de Legea nr. 7/2004 privind Codul de conduită a funcționarilor publici, republicată, și Legea nr. 477/2004 privind Codul de conduită a personalului contractual din autoritățile și instituțiile publice, acte normative codificate integral în cadrul proiectului) la nivelul tuturor categoriilor de personal din administrația publică, deci implicit și asupra activității desfășurate de persoanele care ocupă funcții de demnitate publică.

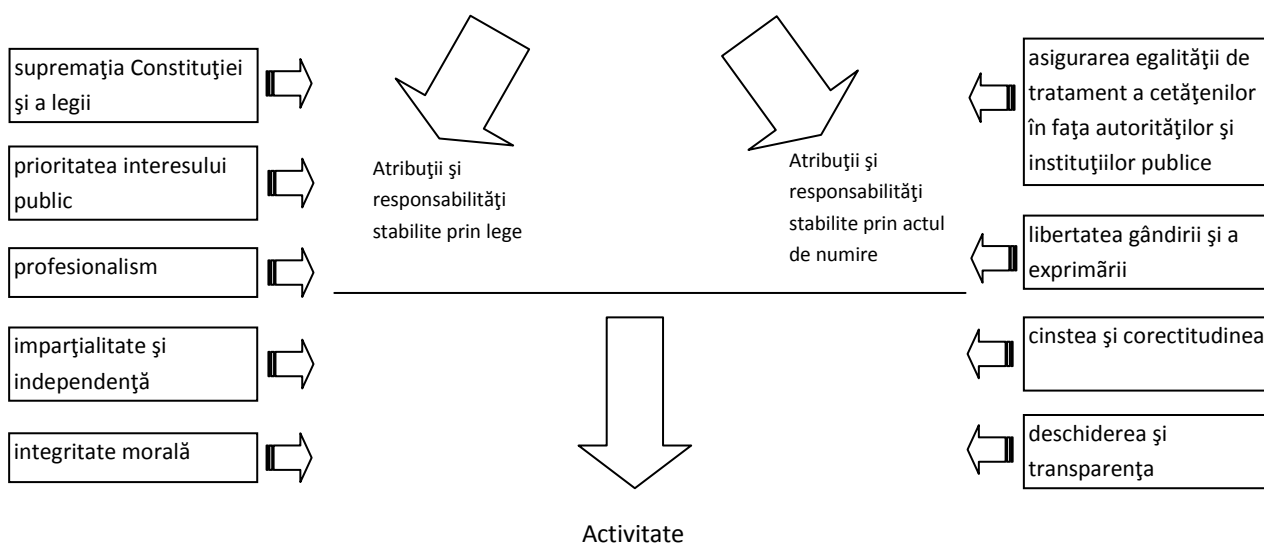
Domenii de exercitare a atribuțiilor corespunzătoare diferitelor categorii de funcții din cadrul autorităților și instituțiilor publice:

asigurarea echilibrului în funcționarea și dezvoltarea sistemului național economic și social, precum și racordarea acestuia la sistemul economic mondial în condițiile promovării intereselor naționale	exercitarea funcțiilor Guvernului pentru realizarea Programului de guvernare	stabilirea, administrarea și utilizarea resurselor financiare, materiale și umane	administrarea proprietății publice și private a statului și unităților administrativ-teritoriale	asigurarea și gestionarea serviciilor publice pentru care statul sau, după caz, unitățile administrativ-teritoriale sunt direct responsabile	organizarea și funcționarea autorităților și instituțiilor publice
--	--	---	--	--	--



Domenii de exercitare a atribuțiilor corespunzătoare categoriei funcțiilor de demnitate publică:

stabilirea componentei Guvernului	conducerea autorităților și instituțiilor din administrația publică centrală, precum și a departamentelor din subordinea primului-ministru	coordonarea unor domenii de interes național în legătură cu elaborarea și punerea în aplicare a politicilor guvernamentale, conform obiectivelor și atribuțiilor stabilite de primul-ministru	îndeplinirea de atribuții delegate de către membrii Guvernului	realizarea autonomiei locale și coordonarea activității consiliilor comunale și orășenești, în vederea realizării serviciilor publice de interes județean
-----------------------------------	--	---	--	---



- Uniformizarea și actualizarea modalității de definire a noțiunii de ”conflict de interese” la nivelul tuturor categoriilor de personal din administrația publică, deci implicit și la nivelul, respectiv în cadrul categoriei funcțiilor de demnitate publică. Astfel, modalitățile actuale de definire, implică sau explicită, a conflictului de interese au fost înlocuite cu o definiție care surprinde atât aspectele referitoare la interesele patrimoniale, cât și pe cele referitoare la interesele nepatrimoniale. Modalitatea propusă pentru definirea conflictului de interese este armonizată cu modalitatea de definire a termenului la nivel european. Ca efect implicit, au fost eliminate și unele aspecte specifice, considerate disfuncționale, în legătură cu identificarea și declararea intereselor în cazul aleșilor locali.

**Legea nr. 393/2004:**

Aleșii locali au un interes personal într-o anumită problemă, dacă au **posibilitatea să anticipeze că o decizie a autorității publice din care fac parte ar putea prezenta un beneficiu sau un dezavantaj** pentru sine sau pentru:

- soț, soție, rude sau afini până la gradul al doilea inclusiv;
- orice persoană fizică sau juridică cu care au o relație de angajament, indiferent de natura acestuia;
- o societate comercială la care dețin calitatea de asociat unic, funcția de administrator sau de la care obțin venituri;
- o altă autoritate din care fac parte;
- orice persoană fizică sau juridică, alta decât autoritatea din care fac parte, care a făcut o plată către aceștia sau a efectuat orice fel de cheltuieli ale acestora;
- o asociație sau fundație din care fac parte.

**Codul penal:**

se pedepsește fapta funcționarului public care, în exercițiul atribuțiilor de serviciu, **îndeplinește un act ori participă la luarea unei decizii prin care s-a realizat, direct sau indirect, un folos material** pentru sine, soțul său, o rudă ori un afin până la gradul II inclusiv, sau pentru o altă persoană cu care s-a aflat în raporturi comerciale ori de muncă în ultimii 5 ani sau din partea căreia a beneficiat ori beneficiază de servicii sau foloase de orice natură.

**Legea nr. 161/2003:**

Prin conflict de interese se înțelege situația în care persoana ce exercită o demnitate publică sau o funcție publică are un **interes personal de natură patrimonială**, care ar putea influența îndeplinirea cu obiectivitate a atribuțiilor care îi revin potrivit Constituției și altor acte normative.

**Legea nr. 7/2004:**

conflict de interese - acea situație sau împrejurare în care **interesul personal, direct ori indirect**, al funcționarului public contravine interesului public, astfel încât afectează sau ar putea afecta independența și imparțialitatea sa în luarea deciziilor ori îndeplinirea la timp și cu obiectivitate a îndatoririlor care îi revin în exercitarea funcției publice deținute; interes personal - orice avantaj material sau de altă natură, urmărit ori obținut, în mod direct sau indirect, pentru sine ori pentru alții, de către funcționarii publici prin folosirea reputației, influenței, facilităților, relațiilor, informațiilor la care au acces, ca urmare a exercitării funcției publice.

**Codul administrativ:**

prin conflict de interese se înțelege acea situație sau împrejurare în care interesul personal, direct ori indirect, al unei persoane care ocupă o funcție în cadrul unei autorități sau instituții publice, indiferent de regimul juridic aplicabil respectivei funcții, contravine interesului public, astfel încât afectează sau ar putea afecta independența și imparțialitatea sa în luarea deciziilor ori îndeplinirea la timp și cu obiectivitate a îndatoririlor care îi revin în exercitarea funcției deținute.

**Legea nr. 477/2004:**

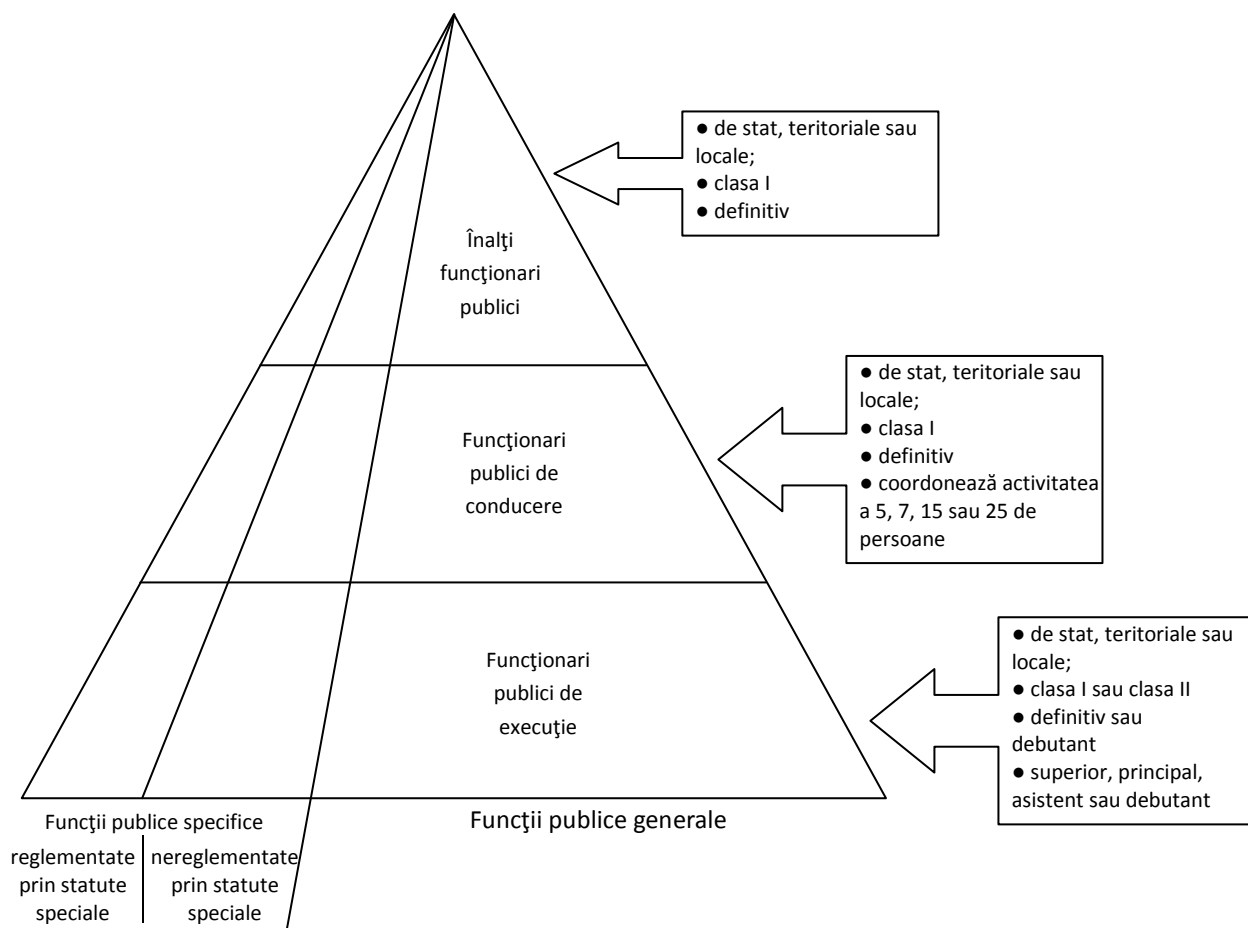
conflict de interese - acea situație sau împrejurare în care **interesul personal, direct ori indirect**, al angajatului contractual contravine interesului public, astfel încât afectează sau ar putea afecta independența și imparțialitatea sa în luarea deciziilor ori îndeplinirea la timp și cu obiectivitate a îndatoririlor care îi revin în exercitarea funcției deținute; interes personal - **orice avantaj material sau de altă natură, urmărit ori obținut, în mod direct sau indirect, pentru sine ori pentru alții**, de către personalul contractual prin folosirea reputației, influenței, facilităților, relațiilor, informațiilor la care are acces, ca urmare a exercitării atribuțiilor funcției

**Recomandarea No. R (2000) 10 a Comitetului Miniștrilor Statelor Membre:**

conflictul de interese se naște în situația în care un funcționar public are un **interes personal de natura să influențeze sau să pară a influența exercitarea imparțială și obiectivă a funcțiilor sale oficiale**; interesul personal al funcționarului public cuprinde **orice avantaj** pentru sine sau în favoarea familiei sale, a părinților, prietenilor sau persoanelor apropiate, sau a persoanelor ori organizațiilor cu care a avut relații de afaceri sau politice, precum și orice obligație financiară sau civilă la care este constrâns funcționarul public.

3.3.2. Pentru tratarea disfuncționalităților identificate în etapa de fundamentare în ceea ce privește **funcțiile publice**, și care vizau în principal modalitatea de definire, identificarea și exercitarea de roluri și atribuții distincte, corelarea regulilor privind ocuparea și cele privind durata deținerii funcției și aplicarea regulilor cu privire la conduita profesională și obligația de integritate, soluțiile legislative cuprinse în proiectul Codului Administrativ au ca obiect:

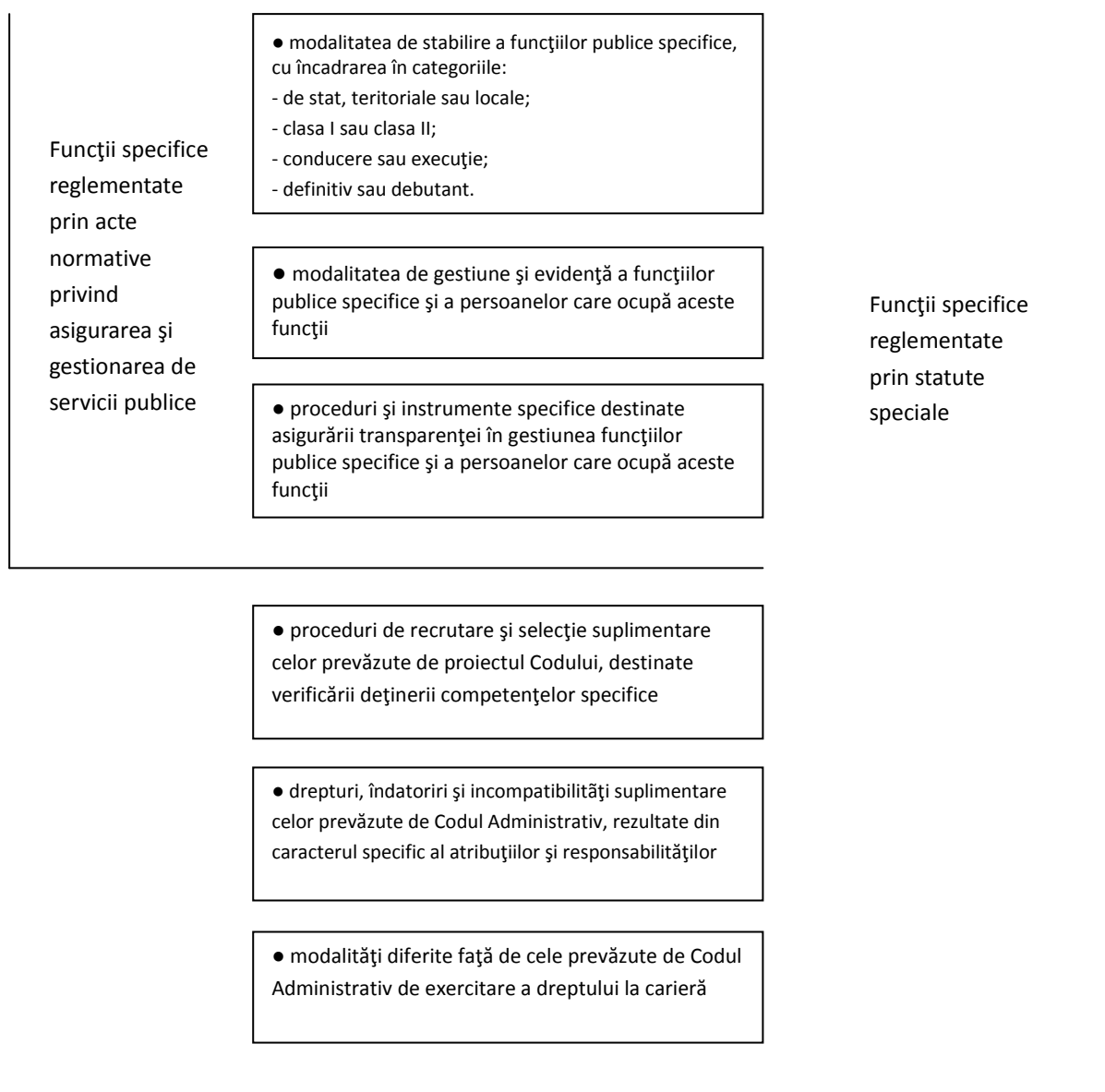
- Sistematizarea și simplificarea modalității de definire și clasificare a funcțiilor publice și clarificarea regimului juridic aplicabil în special funcțiilor specifice (reglementate sau nu prin statute speciale), inclusiv cu eliminarea din textul normativ actual a dispozițiilor ce permit / generează confuzii între tipurile de funcții.
- Clarificarea cadrului terminologic aplicabil, prin armonizarea înțeleșului conceptelor utilizate cu legislația specială (ex. corelarea cu prevederile Legii educației naționale nr. 1/2011), precum și prin actualizarea modalității de definire a unor concepte deja reglementate (ex. cariera în funcția publică definită în prezent prin HG nr. 611/2008);



- Redefinirea ariei și modalităților de reglementare pentru funcțiile publice specifice, prin clarificarea limitelor obiectului reglementării și instituirea obligației autorităților de reglementare în domeniu de a cuprinde în respectivele acte normative o serie de dispoziții exprese referitoare la modalitatea de stabilire a funcțiilor publice specifice, la cea de gestiune

și evidență a funcțiilor și a persoanelor care ocupă aceste funcții, precum și la proceduri și instrumente specifice destinate asigurării transparenței în gestiunea funcțiilor publice specifice și a persoanelor care ocupă aceste funcții.

#### Obligații de reglementare



- Diferențierea funcțiilor publice de execuție, de conducere și a celor din categoria înalților funcționari publici prin stabilirea unei corelări explicite între denumirea/nivelul și scopul funcției, corelat cu eliminarea din textul normativ a acelor reguli ce permit/generează confuzii cu privire la categoriile de funcții (și care, în cadrul etapei de analiză a

disfuncționalităților, au fost identificate drept contradicții în textul legii/ între textele normative în vigoare).

Au fost diferențiate în mod explicit scopurile asociate funcției publice în general, din care au rezultat ulterior cele ale funcțiilor publice aparținând categoriilor înalți funcționari publici, funcționari publici de conducere și funcționari publici de execuție, precum și ale fiecărei funcții în parte. În cadrul procesului, pentru definirea funcțiilor din categoria înalților funcționari publici s-a pornit de la dispozițiile constituționale, ale Legii nr. 90/2001 și ale Legii nr. 340/2004, respectiv au fost codificate dispoziții ale HG nr. 341/2008 privind intrarea în categoria înalților funcționari publici, managementul carierei și mobilitatea înalților funcționari publici, cu modificările și completările ulterioare, referitoare la scopul funcției publice de inspector guvernamental (la nivel general, cu excepția rolului atribuit prin hotărârea Guvernului în cadrul procesului de intrare în categoria înalților funcționari publici). Pentru definirea funcțiilor de conducere, principala normă în vigoare utilizată în delimitare a fost cea referitoare la necesarul de funcții corespunzătoare înființării unui departament ca birou, serviciu, direcție sau direcție generală, iar pentru funcțiile de execuție principala noutate adusă de norma juridică o reprezintă clarificarea diferențierii între funcțiile publice de consilier, expert și inspector.

<b>Funcție publică</b>	<b>Rol definit/alocat prin proiect</b>
<i>Funcționarii publici (în general)</i>	asigură desfășurarea de activități care implică exercitarea de prerogative de putere publică
<i>Înalții funcționari publici (în general)</i>	asigură stabilitatea funcționării autorităților și instituțiilor în care sunt numiți, continuitatea conducerii și realizarea legăturilor funcționale între structurile componente ale acestora
<i>Secretarul general și secretarul general adjunct din ministere și alte organe de specialitate ale administrației publice centrale</i>	realizează managementul de nivel superior în administrația publică centrală și în autoritățile administrative autonome
<i>Prefectul și subprefectul</i>	asigură reprezentarea Guvernului pe plan local, conducerea serviciilor publice deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte organe de specialitate ale administrației publice centrale din unitățile administrativ-teritoriale și exercitarea controlului asupra legalității actelor administrative ale autorităților administrației publice locale
<i>Inspectorul guvernamental</i>	coordonează activități, proiecte sau programe complexe în legătură cu statutul României de stat

	membru al Uniunii Europene, precum și cu prioritățile strategice de dezvoltare a capacității administrative și instituționale
<i>Funcționarii publici de conducere (în general)</i>	asigură coordonarea activității și a personalului departamentelor de specialitate din cadrul autorităților și instituțiilor în care sunt numiți, cu mențiunea că au definite în mod diferențiat, prin fișa postului, atribuții și responsabilități corespunzătoare funcției de coordonare și atribuții și responsabilități cu caracter tehnic
<i>Director general și director general adjunct din aparatul ministerelor, al celorlalte organe de specialitate ale administrației publice centrale și al autorităților administrative autonome</i>	asigură coordonarea activității și a personalului departamentelor de specialitate înființate și care funcționează ca <i>direcție generală</i> , având un număr de cel puțin 25 posturi  au definite și atribuții și responsabilități cu caracter tehnic specifice domeniului de competență al departamentului propriu
<i>Director și director adjunct din aparatul ministerelor, al celorlalte organe de specialitate ale administrației publice centrale și al autorităților administrative autonome</i>	asigură coordonarea activității și a personalului departamentelor de specialitate înființate și care funcționează ca <i>direcție</i> , având un număr de cel puțin 15 posturi  au definite și atribuții și responsabilități cu caracter tehnic specifice domeniului de competență al departamentului propriu
<i>Secretar al unității administrativ-teritorial</i>	<i>rolul și atribuțiile sunt determinabile conform dispozițiilor codificate la capitolul administrație publică locală</i>
<i>Director executiv și director executiv adjunct ai serviciilor publice deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte organe de specialitate ale administrației publice centrale din unitățile administrativ-</i>	asigură coordonarea activității și a personalului serviciilor publice deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte organe de specialitate ale administrației publice centrale din unitățile administrativ-teritoriale sau, după caz, a activității și a personalului departamentelor de specialitate înființate și care funcționează ca <i>direcție</i> , având un

<p>teritoriale, în cadrul instituției prefectului, în cadrul aparatului propriu al autorităților administrației publice locale și al instituțiilor publice subordonate acestora</p>	<p>număr de cel puțin 15 posturi</p> <p>au definite și atribuții și responsabilități cu caracter tehnic specifice domeniului de competență al departamentului propriu</p>
<p><i>Șef serviciu</i></p>	<p>asigură coordonarea activității și a personalului departamentelor de specialitate înființate și care funcționează ca <i>serviciu</i>, având un număr de cel puțin 7 posturi</p> <p>are definite și atribuții și responsabilități cu caracter tehnic specifice domeniului de competență al departamentului propriu</p>
<p><i>Șef birou</i></p>	<p>asigură coordonarea activității și a personalului departamentelor de specialitate înființate și care funcționează ca <i>birou</i>, având un număr de cel puțin 5 posturi</p> <p>are definite și atribuții și responsabilități cu caracter tehnic specifice domeniului de competență al departamentului propriu</p>
<p><i>Funcționarii publici de execuție (în general)</i></p>	<p>asigură realizarea activităților tehnice și de specialitate corespunzătoare exercitării competențelor și atingerii obiectivelor specifice autorității sau instituției publice în care sunt încadrați.</p>
<p><i>Consilierul</i></p>	<p>are definite atribuții și responsabilități corespunzătoare evaluării rezultatelor procesului decizional în domeniul său de competență</p>
<p><i>Expertul</i></p>	<p>are definite atribuții și responsabilități corespunzătoare fundamentării procesului decizional în domeniul său de competență</p>
<p><i>Inspectorul</i></p>	<p>are definite atribuții și responsabilități corespunzătoare monitorizării și controlului aplicării legii în domeniul de competență al</p>

	autorităților și instituțiilor publice centrale și locale în cadrul cărora își desfășoară activitatea
<i>Consilierul juridic</i>	are definite atribuții și responsabilități corespunzătoare apărării drepturilor și intereselor legitime ale statului, ale unităților administrativ-teritoriale sau, după caz, ale autorităților și instituțiilor publice centrale și locale în cadrul cărora își desfășoară activitatea
<i>Auditorul</i>	are definite atribuții și responsabilități specifice organizării și desfășurării activităților de audit public intern
<i>Referentul</i>	are definite atribuții și responsabilități corespunzătoare asigurării de suport în vederea fundamentării, monitorizării, controlului și evaluării rezultatelor procesului decizional în domeniul său de competență

Alte modificări de fond și/sau formă aduse sistemului de reglementare a funcției publice, referitoare în principal la regulile aplicabile pe perioada desfășurării raporturilor de serviciu, au vizat:

- Clarificarea unor aspecte în legătură cu organizarea timpului de lucru – regulile privind efectuarea muncii în cadrul duratei normale a timpului de lucru și posibilitățile de reducere ori modificare (prin lege sau, după caz, la nivelul fiecărei autorități și instituții publice, prin acord colectiv și dispoziție a ordonatorului de credite);
- Extinderea obligației autorităților și instituțiilor publice de asigurare a protecției funcționarilor publici și împotriva comportamentelor abuzive ce pun în pericol integritatea fizică sau psihică, altele decât amenințările, violențele sau faptele de ultraj, cu clarificarea modalităților posibile de adoptare a măsurilor – la nivel general, prin lege, sau la nivel de instituții, prin acord colectiv și dispoziție a ordonatorului de credite. Corelativ, textul legal instituie o obligație expresă, explicită, ca astfel de măsuri să fie efectiv stabilite. În egală măsură, deși Legea nr. 571/2004 privind protecția personalului din autoritățile publice, instituțiile publice și din alte unități care semnaleză încălcări ale legii nu a fost codificată, în Cod a fost preluată în mod explicit obligația asigurării protecției persoanelor care au reclamat ori au sesizat încălcări ale legii, deontologiei profesionale sau a principiilor bunei administrări, eficienței, eficacității, economicității și transparenței, săvârșite de către persoane cu funcții de conducere sau de execuție din autoritățile și instituțiile publice;

- Dispozițiile privind dreptul și obligația funcționarilor publici de a-și îmbunătăți în mod continuu abilitățile și pregătirea profesională au fost completate cu instituirea expresă a obligației autorităților și instituțiilor publice de a întreprinde toate măsurile prevăzute de lege pentru asigurarea deținerii de către personalul propriu a competențelor necesare desfășurării corespunzătoare a tuturor activităților profesionale;
- Instituirea obligației de reintegrare automată în funcție ca urmare a anulării de către instanța de contencios administrativ a actului administrativ de eliberare sau, după caz, destituire din funcția publică emis cu nerespectarea legii, ca modificare a regulii actuale conform căreia instanța care a constatat nulitatea actului administrativ dispune reintegrarea în funcția publică numai la solicitarea expresă a părții vătămate;
- Simplificarea și actualizarea modalităților de definire a atribuțiilor Agenției Naționale a Funcționarilor Publici, fără modificări de fond, în scopul unificării, simplificării, clarificării și sistematizării dispozițiilor actuale din Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, republicată, cu modificările și completările ulterioare, și Legea nr. 7/2004 ce au acest obiect de reglementare.
- Extinderea ariei de reglementare a normelor de aplicare a legii în ceea ce privește dosarul profesional al funcționarilor publici și la modalitatea de gestiune a acestuia (și, implicit, a documentelor componente), pentru asigurarea temeiului legal de stabilire a unor măsuri general aplicabile prin care persoanelor care ocupă funcții publice să li se poată garanta respectarea drepturilor la protecția datelor cu caracter personal, la viața intimă, familială și privată.
- Clarificarea competenței decizionale a comisiilor paritare prin raportare la competența decizională (și răspunderea asociată) a ordonatorilor de credite/reprezentanților legali ai instituțiilor în care se constituie și funcționează comisiile – îndeplinirea atribuțiilor comisiei paritare vizează măsuri stabilite la nivelul autorității sau instituției publice în cadrul căreia sunt constituite și nu pot avea ca obiect situații individuale ori măsuri cu caracter individual dispuse de ordonatorul de credite sau, după caz, de superiorul ierarhic al funcționarului public - și, respectiv, la dreptul funcționarilor publici de acces la documentele și informațiile rezultate din activitatea respectivelor organisme - orice informații sau documente rezultate din îndeplinirea atribuțiilor comisiilor paritare se pun la dispoziția funcționarilor publici reprezentați, la solicitarea acestora.
- Clarificarea modalității de îndeplinire a obligației de cunoaștere a limbii minorității naționale în unitățile administrativ-teritoriale unde persoanele aparținând respectivelor minorități dețin o pondere de peste 20% - verificarea cunoașterii limbii minorității naționale respective la numirea în funcție, indiferent de modalitatea de ocupare a acesteia, precum și măsuri pentru dezvoltarea competențelor lingvistice specifice ulterior încadrării.

- Codificarea, la nivel de lege, a unor dispoziții din HG nr. 341/2008 referitoare la concursul pentru intrarea în categoria înalților funcționari publici (inclusiv excepția prevăzută de OUG nr. 90/2009 privind reglementarea unor măsuri în domeniul administrației publice cu privire la îndeplinirea condiției de absolvire a programului de formare specializată), precum și la competențele de organizare a concursului pentru intrarea în categoria înalților funcționari publici, respectiv la modalitatea de organizare a comisiei; în mod similar, pentru asigurarea unei reglementări echilibrate, au fost propuse spre codificare și unele dispoziții din HG nr. 611/2008 referitoare la modalitatea de organizare și competența generală a comisiilor de concurs pentru ocuparea funcțiilor publice de conducere și a funcțiilor publice de execuție.
- Modificarea definiției date conflictului de interese prin extinderea ariei de manifestare a interesului personal dincolo de natura strict patrimonială, precum și prin extinderea nivelului relațiilor de rudenie implicate la definirea potențialelor situații conflictuale de la gradul I la gradul III.

Cu referire la primul aspect, așa cum s-a menționat și la secțiunea dedicată *soluțiilor legislative aplicabile funcțiilor de demnitate publică*, punctul de pornire l-a constituit necesitatea unei singure definiții a noțiunii și a eliminării fragmentării abordării pe categorii de funcții. Dispozițiile propuse prin Cod permit nu doar atingerea obiectivelor menționate, ci și o corelare între actele normative sectoriale / reglementările specifice domeniului, avându-se aici în vedere cu prioritate legislația în materie de evaluare a declarațiilor de avere, a datelor și informațiilor privind averea, precum și a modificărilor patrimoniale intervenite, a incompatibilităților și a conflictelor de interese potențiale.

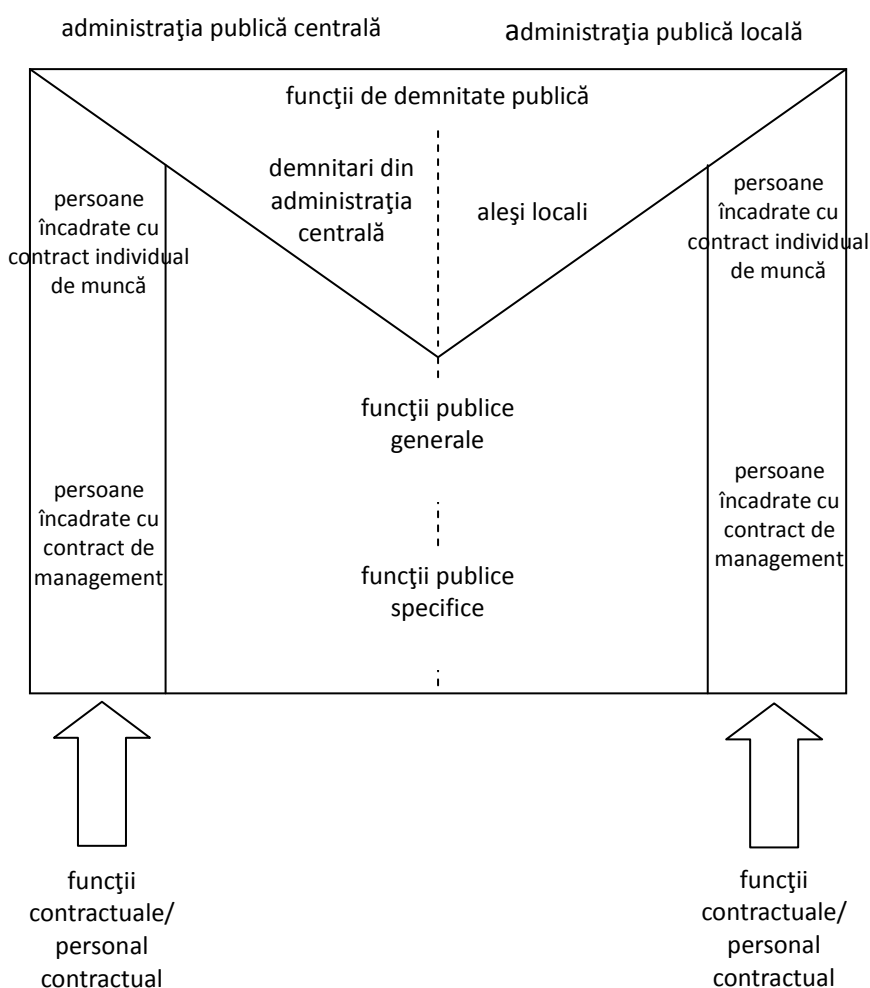
În ceea ce privește extinderea nivelului relațiilor de rudenie implicate la definirea potențialelor situații conflictuale, aceasta are la bază necesitatea corelării cu legea penală, respectiv cu diferențierea dintre acest tip de răspundere și răspunderea administrativă.

- Definirea explicită a noțiunii de „incompatibilitate”, cu clarificarea termenilor de referință utilizabili la identificarea unei „legături directe sau indirecte cu atribuțiile exercitate ca funcționar”. Corelativ, norma instituie obligația, pentru autoritățile și instituțiile publice, de identificare și aducere la cunoștința tuturor persoanelor interesate a situațiilor considerate „în legătură directă sau indirectă cu atribuțiile exercitate de personalul propriu”, precum și a obligației de a-și îndeplini această sarcină raportându-se la termeni de referință ficși, obiectivi și general valabili - normele generale în vigoare referitoare la ocuparea de funcții conform clasificării ocupațiilor din România sau, după caz, referitoare la desfășurarea de activități economice sau cu caracter economic ori social.
- Clarificarea modalităților de intervenție în situația existenței de raporturi ierarhice directe în cazul în care funcționarii publici respectivi sunt soți sau rude de până la gradul III.

3.3.3. Pentru tratarea disfuncționalităților identificate în etapa de fundamentare în ceea ce privește **funcțiile contractuale**, și care vizau în principal situații de vid legislativ pornind de la

definirea noțiunilor de „personal contractual” și „funcție contractuală” și până la aspecte privind regimul juridic aplicabil atât persoanelor încadrate în baza unui contract individual de muncă, cât și a celor încadrate în executarea unui contract de management, soluțiile legislative cuprinse în proiectul Codului Administrativ au ca obiect:

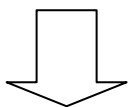
- Definirea și clarificarea noțiunii de „personal contractual” și „funcție contractuală”, prin raportare la definiția mult mai generală a „personalului plătit din fonduri publice” (noțiune utilizată de legislația în domeniul salarizării personalului bugetar) și includerea în această categorie de personal atât a persoanelor încadrate în baza unui contract individual de muncă, cât și a celor încadrate în executarea unui contract de management. De altfel, întreg conceptul de „personal din administrația publică”, a fost definit prin raportare la acest termen de referință, cu excluderea explicită a acelor categorii cărora dispozițiile Codului nu li se aplică, precum și prin raportare la exercitarea de atribuții corespunzătoare diferitelor categorii de funcții din cadrul autorităților și instituțiilor publice, așa cum au rezultat acestea din aplicarea criteriilor definite la dispozițiile generale ale Codului - modalitatea de ocupare a funcțiilor, scopul sau, după caz, rolul funcției ocupate, respectiv poziția funcției în cadrul autorității sau instituției publice și modalitatea de relaționare cu celelalte funcții.



- Instituirea obligației autorităților și instituțiilor publice ca pentru posturile prevăzute a fi înființate în vederea ocupării cu personal contractual să menționeze în mod distinct în actul de înființare toate detaliile privind modalitatea de exercitare a funcției, în special prin raportare la tipurile de contract individual de muncă reglementate prin Legea nr. 53/2003 - Codul muncii.
- Definirea de cerințe specifice privind personalul încadrat în autorități și instituții publice în baza unui contract individual de muncă sau în baza unui contract de management.

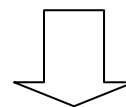
Înființare post contractual, cu precizarea expresă a:

- denumirii complete a funcției contractuale;
- caracterului determinat sau nedeterminat al perioadei pentru care a fost înființat postul precum și, dacă este cazul, data până la care acesta urmează a se regăsi în statul de funcții;
- posibilității sau imposibilității ocupării postului inclusiv prin executarea unui contract de muncă temporară;
- caracterul normei de lucru a persoanei care urmează a fi încadrată în vederea ocupării postului și fracțiunea de normă corespunzătoare încheierii și executării contractului (în situația contractelor individuale de muncă cu timp parțial);
- posibilitatea sau imposibilitatea ocupării postului inclusiv prin executarea unui contract individual de muncă la domiciliu.



Cerințe specifice pentru încadrarea cu contract individual de muncă:

- persoana angajată să aibă capacitate deplină de exercițiu;
- contractul legal încheiat să nu conțină clauze de confidențialitate sau, după caz, clauze de neconcurență;
- drepturile salariale și cele de natură salarială să nu fie altele decât cele stabilite prin legea-cadru privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice și, acolo unde este cazul, prin contractele colective direct aplicabile.



Cerințe specifice pentru încadrarea cu contract de management:

- evidențierea expresă a obiectului contractului sub forma de activități de sine stătătoare, identificabile și verificabile;
- evidențierea expresă a drepturilor și obligațiilor ce le revin părților în executarea contractului;
- indicarea expresă a modalităților și termenelor de verificare pentru îndeplinirea obligațiilor asumate, precum și a efectelor juridice produse de rezultatele verificării;
- indicarea expresă a normelor generale de drept direct aplicabile raporturilor juridice, precum și modalitatea de soluționare a eventualelor litigii apărute în legătură cu derularea și executarea contractului.

- Preluarea, cu particularizare pe alte drepturi decât cele salariale și de natură salarială, a unor dispoziții din Legea nr. 284/2010 cu privire la contestarea deciziilor în legătură cu stabilirea de drepturi prevăzute în Cod – competența de soluționare a contestațiilor în legătură cu stabilirea unor drepturi care se acordă potrivit prevederilor Codului Administrativ

aparține ordonatorilor de credite, contestația poate fi depusă în termen de 15 zile lucrătoare de la data luării la cunoștință a actului administrativ de stabilire, modificare ori comunicare a refuzului de acordare a drepturilor în cauză, termenul de soluționare stabilit prin lege este de 10 zile lucrătoare, iar persoana care se consideră nedreptățită se poate adresa instanței judecătorești competente în termen de 30 de zile calendaristice de la data comunicării soluționării contestației în scris.

- Codificarea integrală a OG nr. 32/1998 (cu unele modificări de formă, destinate integrării textului normativ în ansamblul Codului în general, și în secțiunile din Cod unde au fost preluate, în particular) și clarificarea modalității de încadrare a personalului de la cabinetul demnitarului, prin raportare la dispozițiile Codului muncii. De menționat este faptul că nu au fost preluate dispozițiile referitoare la numărul de posturi alocat cabinetului demnitarului, în funcție de categoria de demnitar (anexele ordonanței), dispozițiile de acest tip fiind considerate drept necorespunzătoare nivelului reglementării; conform propunerii normative, numărul maxim de posturi din cabinetul demnitarului urmează a se stabili prin hotărâre a Guvernului, la propunerea Secretariatului General al Guvernului.
- Codificarea integrală a Legii nr. 477/2004, cu mențiunea că având în vedere similaritatea cu dispozițiile Codului de conduită a funcționarilor publici, preluarea s-a realizat prin trimitere la dispozițiile aplicabile în materie categoriei amintite, cu mențiunea „se aplică în mod corespunzător”. De asemenea, reglementarea de atribuții și responsabilități pentru Autoritatea Națională de Control, a fost eliminată din dispozițiile referitoare la coordonarea și controlul aplicării normelor de conduită profesională pentru personalul contractual, instituțiile direct responsabile rămânând Ministerul Administrației și Internelor și Ministerul Afacerilor Externe (cel din urmă, doar în ceea ce privește conduita membrilor corpului diplomatic).

### 3.4. Proprietatea publică și privată a statului și a unităților administrativ-teritoriale

Partea a V-a din proiectul Codului Administrativ, dedicată proprietății publice și private a statului și unităților administrativ-teritoriale, a fost elaborată pe baza cadrului general stabilit prin Legea nr. 213/1998 privind proprietatea publică și regimul juridic al acesteia, propusă a fi codificată integral.

Prin raportare la aspectele supuse reglementării în cadrul acestei secțiuni, **Capitolul I** propune o serie de definiții relevante pentru această materie și care au ca obiect proprietatea publică, domeniul public și domeniul privat, patrimoniul și instituția de utilitate publică. Astfel:

- Definiția *domeniului public* a fost completată pentru a soluționa irevocabil controversele referitoare la raportul dintre proprietatea publică și domeniul public, dând astfel o consacrare legală opiniei majoritare din doctrină, conform căreia între cele două noțiuni există o identitate absolută.

- Noțiunea de *patrimoniu* a fost definită prin adaptarea formulărilor din legislația incidentă în vigoare (Legea nr. 94/1992 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi, republicată și OG nr. 119/1999 privind controlul intern/managerial și controlul financiar preventiv) stabilindu-se că patrimoniul este alcătuit din *drepturile și obligațiile aferente domeniului public și domeniului privat, precum și din celelalte drepturi și obligații cu caracter patrimonial*.

**Capitolul II** este alcătuit din două secțiuni, prima dintre acestea privind obiectul dreptului de proprietate publică al statului sau unităților administrativ-teritoriale - în principiu, categoriile de bunuri ce aparțin și în prezent domeniului public, conform Anexei la Legea nr. 213/1998 privind proprietatea publică și regimul juridic al acesteia și HG nr. 548/1999 privind aprobarea Normelor tehnice pentru întocmirea inventarului bunurilor care alcătuiesc domeniul public al comunelor, orașelor, municipiilor și județelor.

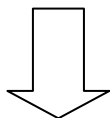
Această metodă de definire propusă a fi preluată și în proiectul Codului Administrativ, răspunde pe de o parte, necesității de a cuprinde un criteriu generic, suficient de permisiv pentru a fi adaptat diverselor cazuri întâlnite în practică, iar, pe de altă parte, furnizează autorităților administrației publice o enumerare exemplificativă a categoriilor de bunuri din domeniul public.

- A doua secțiune a Capitolului II se referă la obiectul dreptului de proprietate privată al statului sau unităților administrativ-teritoriale, reiterându-se principiul statuat prin Legea nr. 213/1998 potrivit căruia proprietatea privată reprezintă regula, iar proprietatea publică excepția; astfel, bunurile aflate în proprietatea statului și unităților administrativ-teritoriale și care nu sunt incluse în domeniul public, fac obiectul dreptului de proprietate privată al acestor titulari.
- Dacă procedura de inventariere a domeniului public al statului a fost preluată din Legea nr. 213/1998, prin proiectul Codului administrativ s-a propus o redefinire a procedurii aplicate în cazul inventarului domeniului public al unităților administrativ-teritoriale, eliminându-se atestarea acestora prin hotărârea Guvernului.

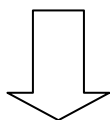
Procedura de inventariere a domeniului public al unităților administrativ-teritoriale, conform Legii nr. 213/1998

Procedura de inventariere a domeniului public al unităților administrativ-teritoriale, conform proiectului Codului Administrativ

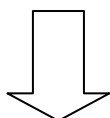
Întocmirea inventarelor de către comisii special constituite, conduse de președinții consiliilor județene, respectiv de primarul general al municipiului București sau de primari



Însușirea inventarelor de consiliile județene, de Consiliul General al Municipiului București sau de consiliile locale

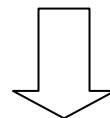


Centralizarea inventarelor de consiliul județean, respectiv de Consiliul General al Municipiului București

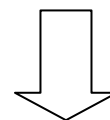
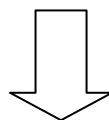


Trimiterea inventarelor către Guvern, pentru ca, prin hotărâre, să se ateste apartenența bunurilor la domeniul public județean sau de interes local

Întocmirea inventarului de către comisii special constituite, conduse de președinții consiliilor județene, respectiv de primarul general al municipiului București sau de primari



Aprobarea inventarelor de consiliile județene, de Consiliul General al Municipiului București sau de consiliile locale



Comunicarea inventarelor, pentru luare la cunoștință, Guvernului, în termen de 5 zile de la aprobarea acestora

Transmiterea spre publicare în monitorul oficial al județului

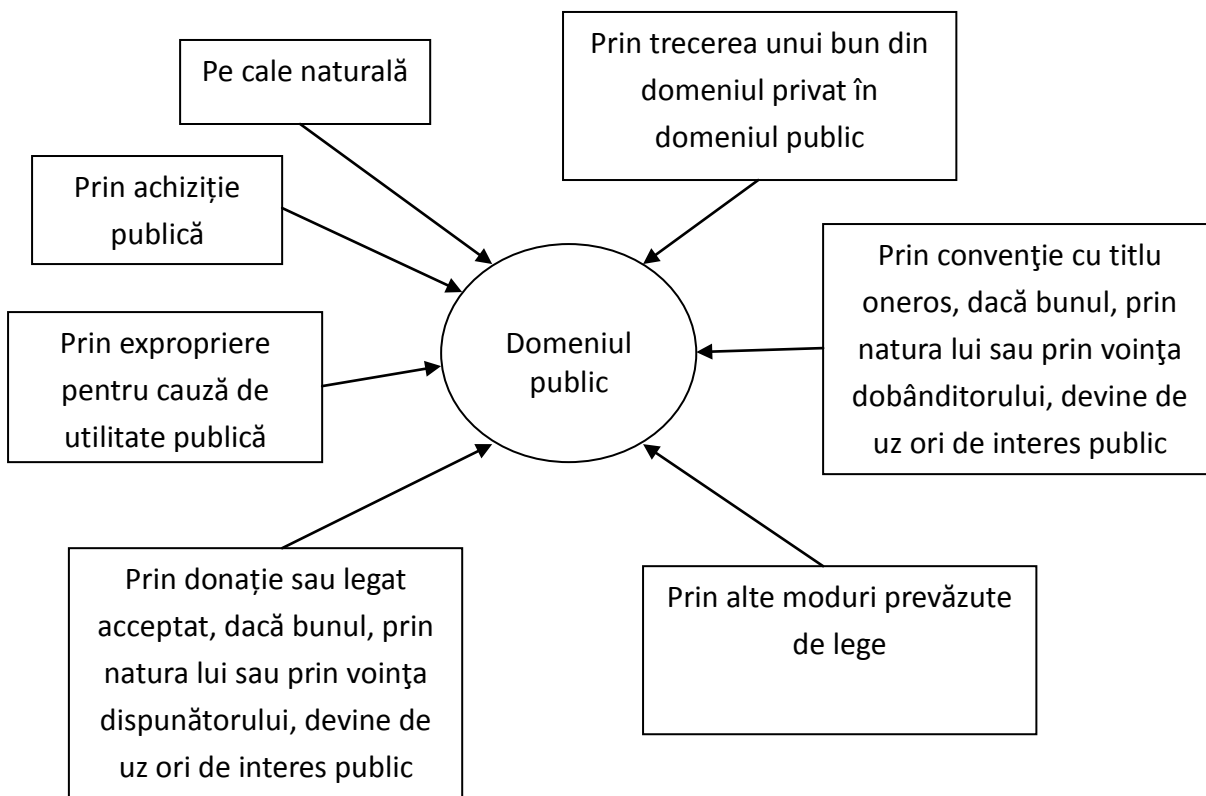
Reformularea procedurii de inventariere a domeniului public al unităților administrativ-teritoriale are în vedere și reafirmarea rolului formal al inventarelor, ele fiind lipsite, potrivit dispozițiilor legale, de un efect constitutiv de drepturi. Cu toate acestea, practica unor instituții a investit aceste inventare cu valențe ce exced cadrul legal, până la punctul de a condiționa recunoașterea dreptului de proprietate publică al unităților administrativ-teritoriale asupra bunurilor din domeniul public de menționarea respectivelor bunuri în hotărârile Guvernului ce atestă inventarele domeniul public. Considerând că această interpretare a fost generată tocmai de forța juridică a actului prin care inventarele unităților administrativ-teritoriale erau atestate, respectiv hotărârea Guvernului, prin proiectul Codului Administrativ s-a urmărit eliminarea fundamentelor acestui argument, corelând actul de

aprobare al inventarelor (hotărârea consiliului județean, a consiliului comunal, orașenesc sau municipal, după caz) cu funcția de simplă evidență a acestora.

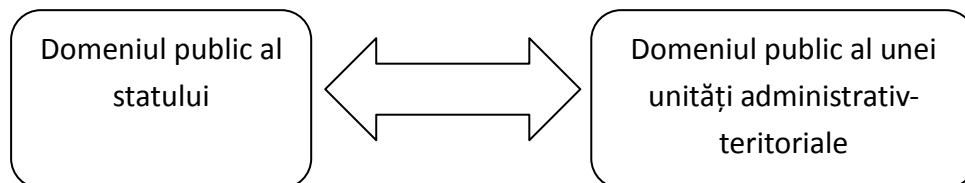
Pentru a asigura o publicitate corespunzătoare inventarelor domeniului public al unităților administrativ-teritoriale, corelativ cu redefinirea procedurii de inventariere, s-a propus introducerea unei duble obligații: inventarul trebuie transmis Guvernului în termen de 5 zile de la aprobarea prin hotărârea organului deliberativ și trebuie publicat în monitorul oficial al județului, respectiv în monitorul oficial al municipiului București. Prin transmiterea inventarului către Guvern se urmărește protejarea dreptului statului de a identifica bunurile care au fost incluse, în mod nelegal, în domeniul public al unităților administrativ-teritoriale, în situația când acele bunuri fac, în fapt, obiectul uzului sau interesului public național. De asemenea, publicarea în monitorul oficial al județului, respectiv în monitorul oficial al municipiului București reprezintă un reper comparabil cu publicarea în Monitorul Oficial al României, ceea ce garantează accesul terțelor persoane la informațiile privind întinderea domeniului public.

Prin analogie cu procedura stabilită pentru inventarul domeniului public, a fost propusă și o procedură de inventariere a domeniului privat.

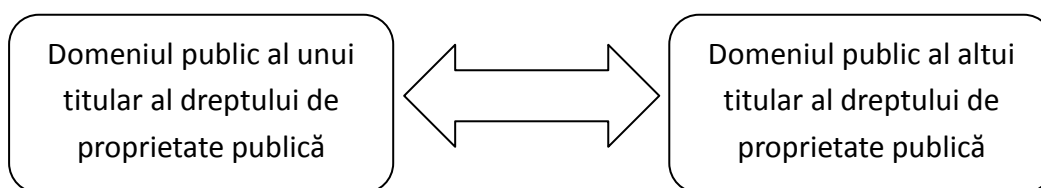
- La **Capitolul III** sunt enumerate și definite cele trei caractere de regim juridic ale bunurilor proprietate publică: inalienabilitatea, imprescriptibilitatea și insesizabilitatea.
- Prima secțiune a **Capitolului IV** tratează modurile de dobândire a dreptului de proprietate publică a statului sau a unităților administrativ-teritoriale. Față de modurile prevăzute în prezent prin Legea nr. 213/1998, a fost adăugată convenția cu titlu oneros (prevăzută la art. 863 din noul Cod Civil).



De asemenea, a fost precizată expres modalitatea trecerii unui bun dintr-un domeniu public în alt domeniu public, a cărei aplicare a fost extinsă între toți titularii dreptului de proprietate publică (formularea din Legea nr. 213/1998 prevedea doar trecerea unui bun din domeniul public al statului în domeniul public al unei unități administrativ-teritoriale și invers, fără a reglementa posibilitatea unei asemenea treceri și între unitățile administrativ-teritoriale).



Reglementarea privind trecerea unui bun dintr-un domeniu public în alt domeniu public, **conform Legii nr. 213/1998**

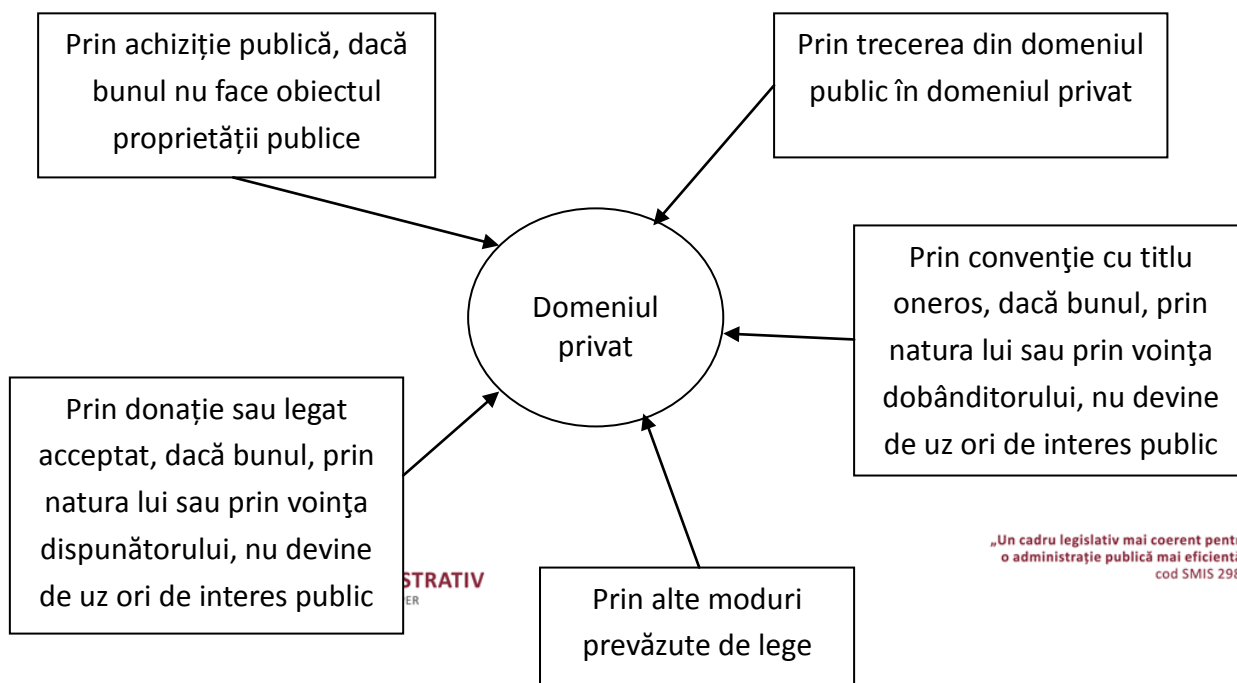


Reglementarea privind trecerea unui bun dintr-un domeniu public în alt domeniu public, **conform proiectului Codului Administrativ**

Din punct de vedere procedural, această trecere este inițiată la cererea Guvernului, a consiliului județean, respectiv a Consiliului General al Municipiului București sau a consiliului comunal, orășenesc sau municipal, după caz, fiind aprobată prin hotărâre a Guvernului, a consiliului județean, respectiv a Consiliului General al Municipiului București sau a consiliului comunal, orășenesc sau municipal.

Pentru coerența normei, a fost preluată integral Legea nr. 33/1994 privind exproprierea pentru cauză de utilitate publică și a fost detaliată procedura de trecere a unui bun din domeniul privat în domeniul public al unui titular al dreptului de proprietate publică.

- Secțiunea a doua a Capitolului IV cuprinde modurile de dobândire a bunurilor proprietate privată a statului sau unităților administrativ-teritoriale, elaborate prin analogie cu modurile de dobândire a bunurilor proprietate publică.



Dintre aceste moduri, reține atenția procedura de trecere a unui bun din domeniul public în domeniul privat. În plus, față de formularea din Legea nr. 213/1998, prin proiectul Codului Administrativ a fost evidențiată necesitatea de justificare a încetării afectării unui bun uzului sau interesului public, ca o condiție prealabilă pentru trecerea aceluși bun în domeniul privat.

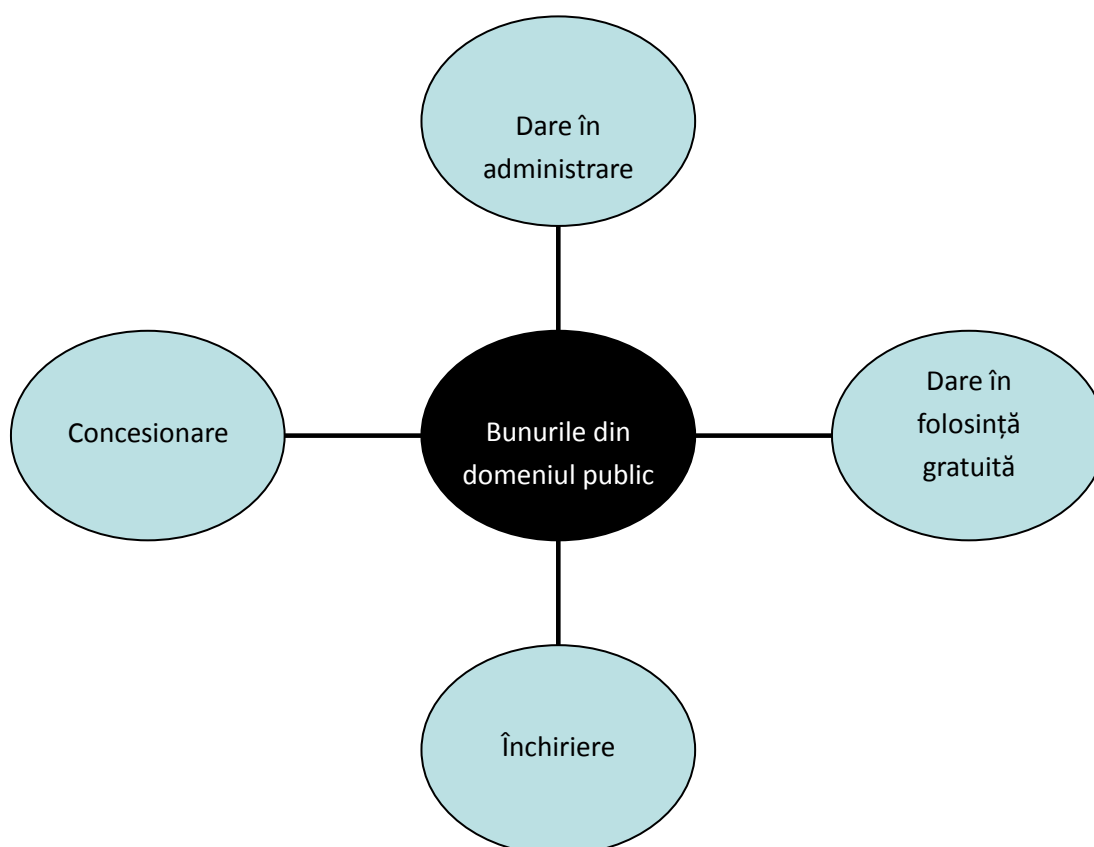
Întrucât nu au putut fi identificate criteriile, pe de o parte, suficient de particularizate pentru a permite o aplicare eficientă a acestora, dar, pe de altă parte, concretizate sub forma unei norme juridice cu caracter general în măsură să nu limiteze excesiv libertatea de decizie a titularilor dreptului de proprietate publică, soluția propusă prin proiectul Codului administrativ a fost aceea de a sublinia legătura causală dintre afectarea unui bun uzului sau interesului public și apartenența aceluși bun la domeniul public. Din acest motiv prin proiectul Codului administrativ s-a impus cerința unei justificări întemeiate a încetării afectării, în caz contrar actul administrativ de aprobare a trecerii unui bun din domeniul public în domeniul privat urmând să fie lovit de nulitate absolută. Această formulare potențează rolul instanțelor de judecată, singurele în măsură să se pronunțe asupra oportunității unui atare treceri din domeniul public în domeniul privat.

- În **Capitolul V** sunt detaliate modalitățile de exercitare a dreptului de proprietate al statului sau unităților administrativ-teritoriale, respectiv darea în administrare, concesionarea, închirierea și darea în folosință gratuită.
- O propunere cu caracter general concretizată în proiectul Codului Administrativ urmărește stabilirea, în cazul majorității modalităților de exercitare a dreptului de proprietate al statului sau unităților administrativ-teritoriale (cu excepția concesionării, care se bucură de o reglementare extinsă), a unui conținut minim al actului administrativ de aprobare a fiecărei modalități.

- descrierea bunului ce face obiectul actului administrativ
- destinația ce poate fi dată bunului care face obiectul actului administrativ
- durata modalității de exercitare a dreptului de proprietate al statului sau unităților administrativ-teritoriale
- drepturile și obligațiile proprietarului, respectiv ale statului sau unităților administrativ-teritoriale
- drepturile și obligațiile persoanei ce beneficiază de utilizarea bunului în baza actului administrativ
- modalitățile de încetare/revocare ale actului administrativ
- răspunderea părților
- modalitățile de soluționare a litigiilor

Menționarea unui conținut minim al actului administrativ urmărește determinarea unei practici unitare la nivelul autorităților administrației publice, în prezent, existând o varietate de soluții generată de nereglementarea acestei materii. De asemenea, definirea unui conținut minim al actului administrativ creează premisele pentru o mai bună protecție a drepturilor statului și unităților administrativ-teritoriale, prin obligativitatea impusă autorităților publice de a stipula expres clauzele principale referitoare la acestea

- Prima secțiune se referă la modalitățile de exercitare a dreptului de proprietate publică, dintre acestea cea mai amplă fiind subsecțiunea privind concesionarea bunurilor din domeniul public, constituită prin preluarea integrală a Ordonanței de Urgență a Guvernului nr. 54/2006 privind regimul contractelor de concesiune de bunuri proprietate publică.



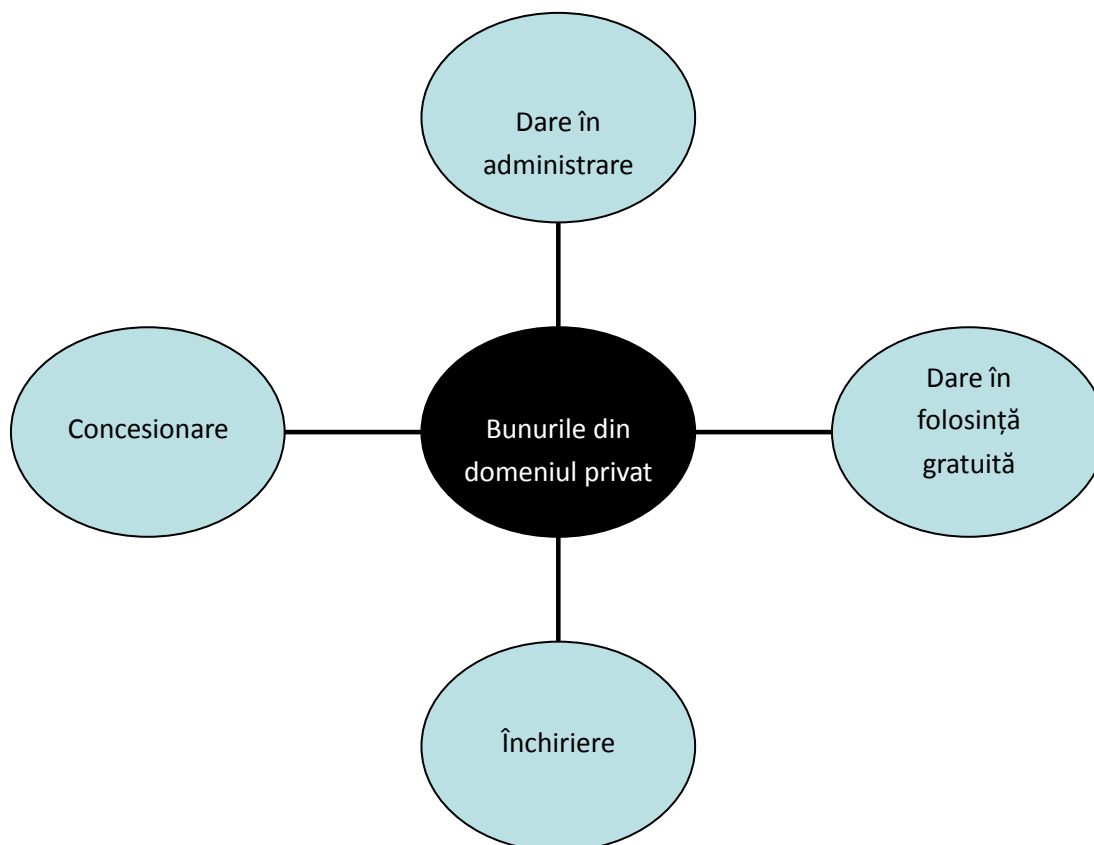
- În cazul dării în administrare a fost inclusă prevederea conform căreia titularul dreptului de proprietate publică poate revoca unilateral actul de dare în administrare dacă interesul public o impune, preluând formularea de la art. 869 din noul Cod Civil. S-a acordat astfel o mai mare libertate organului emitent al actului de dare în administrare, decât în cazurile reglementate de Legea nr. 213/1998 (limitate doar la situațiile în care beneficiarul dării în administrare nu își exercita drepturile și nu își executa obligațiile născute din actul de dare în administrare), schimbând criteriul ce stă la baza actului de revocare din culpa beneficiarului dreptului de administrare în incidența interesului public.

- În ceea ce privește închirierea bunurilor proprietate publică prin proiectul Codului Administrativ s-a propus stabilirea unei durate maxime pentru care poate fi încheiat un contract de închiriere, respectiv trei ani, cu posibilitatea unei singure prelungiri pentru o perioadă egală cu cel mult jumătate din durata sa inițială.

Rațiunea acestei limitări rezidă, pe de o parte, în caracterul mai lax al reglementării închirierii (ceea ce face ca, în unele cazuri, această modalitate de exercitare a dreptului de proprietate să fie utilizată în detrimentul concesiunii, cu consecințele negative corespunzătoare asupra administrării și valorificării eficiente a domeniului public), iar, pe de altă parte, în necesitatea de a diferenția efectiv instituția juridică a închirierii de cea a concesiunii, creând premisele legale pentru aplicarea concesiunii în toate situațiile ce presupun o grevare pe termen lung a bunurilor proprietate publică sau privată a statului sau unităților administrativ-teritoriale.

- În cadrul subsecțiunii dedicate dării în folosință gratuită s-a prevăzut preluarea formulării din Constituție cu privire la posibilitatea beneficiarilor ai aceste modalități de exercitare a dreptului de proprietate publică. Față de regulile aplicabile în prezent, care prevăd că pot primi în folosință gratuită bunuri proprietate publică persoanele juridice fără scop lucrativ, care desfășoară activitate de binefacere sau de utilitate publică, ori serviciile publice, proiectul Codului Administrativ restrânge sfera beneficiarilor doar la instituțiile de utilitate publică. Această soluție a fost impusă de necesitatea armonizării cu dispozițiile constituționale care reglementează darea în folosință gratuită a bunurilor din domeniul public. A fost codificată întocmai formularea actuală din Legea nr. 213/1998 și Legea nr. 215/2001, ce permite o aplicare mai extinsă a acestei modalități de exercitare a dreptului de proprietate al statului și unităților administrativ-teritoriale, în cazul dării în folosință gratuită a bunurilor din domeniul privat.

- A doua secțiune a Capitolului V se referă la modalitățile de exercitare a dreptului de proprietate privată al statului sau al unităților administrativ-teritoriale, reglementate prin analogie cu dispozițiile privind modalitățile de exercitare a dreptului de proprietate publică.



Cu titlu de excepție, în cazul terenurilor din domeniul privat concesionate în vederea edificării de construcții, s-a prevăzut posibilitatea concesionării pe durata existenței construcțiilor, fără limitarea acesteia la durata maximă de 49 de ani.

Această excepție urmărește să soluționeze disfuncționalitate identificată cu privire la dispozițiile Legii nr. 50/1991.

Astfel, în redactarea inițială a Legii nr. 50/1991, concesionarea terenurilor aparținând domeniului privat al statului sau al unităților administrativ-teritoriale, destinate construirii de locuințe, se făcea pe durata existenței construcțiilor (art. 19).

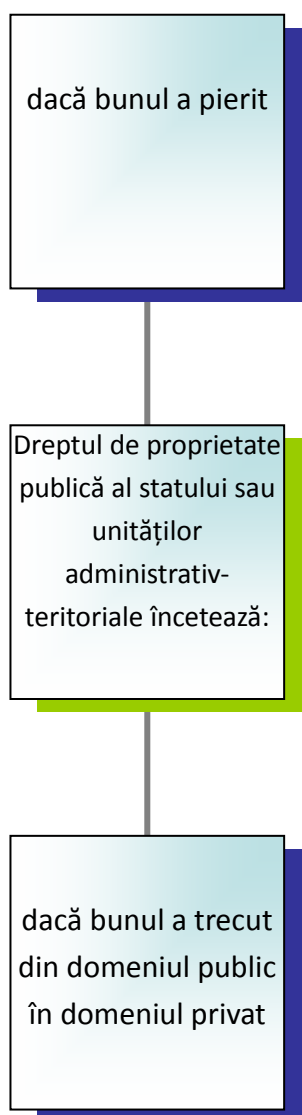
În forma actuală a Legii nr. 50/1991, cu modificările și completările ulterioare, concesionarea terenurilor aparținând domeniului privat al statului sau al unităților administrativ-teritoriale, destinate construirii, se face pentru o durată stabilită de către consiliile locale, consiliile județene, respectiv de Consiliul General al Municipiului București (art. 22).

Având în vedere că, potrivit Ordonanței de Urgență a Guvernului nr. 54/2006, care constituie, practic, dreptul comun în materia concesionării, durata concesiunii poate fi de cel mult 49 de ani, fără nicio excepție, se ridică problema limitelor aplicate libertății de decizie a consiliilor locale, a consiliilor județene, respectiv a Consiliului General al Municipiului București, respectiv, dacă acestea pot dispune concesionarea pe durata existenței construcțiilor.

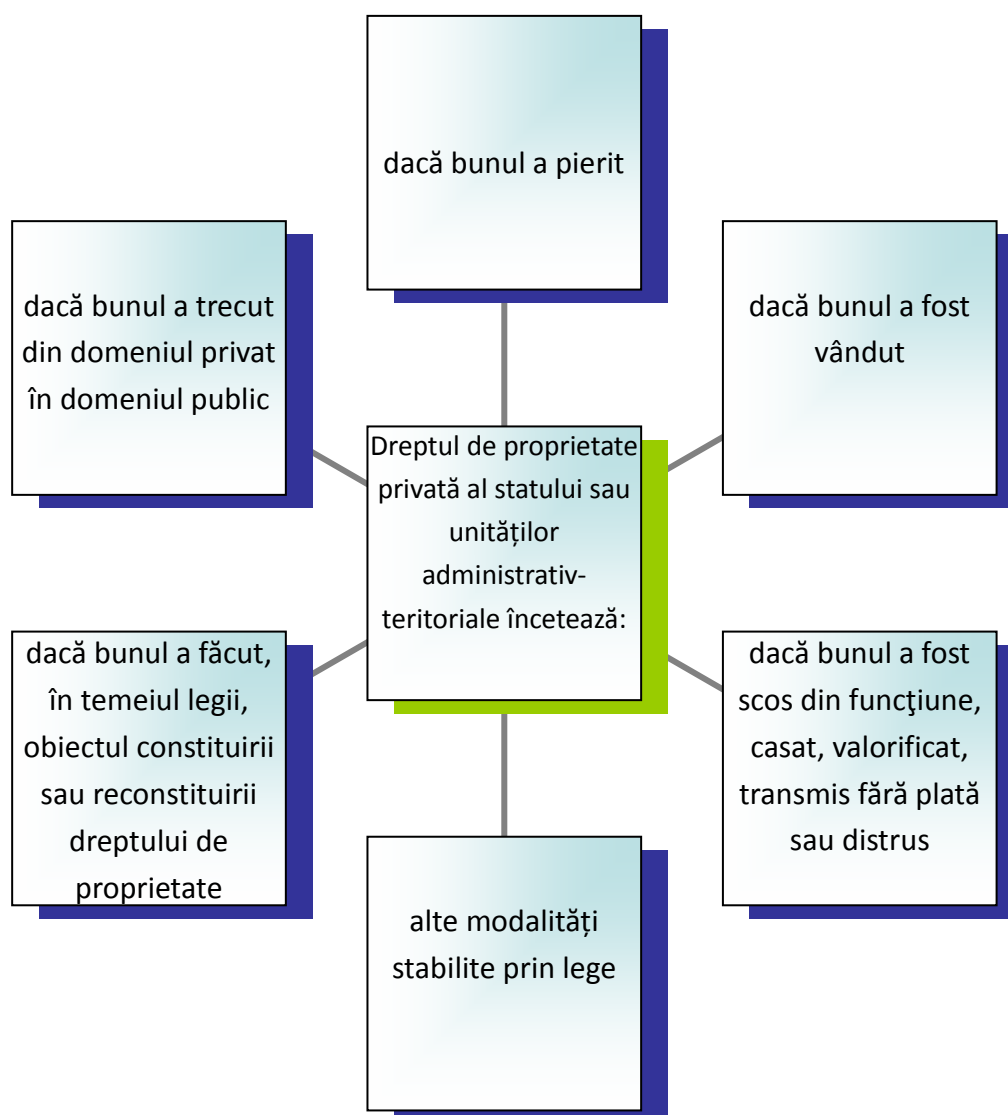
În cazul în care organele administrației publice sunt private de acest drept, la expirarea termenului de concesiune (cuprinzând și prelungirea permisă prin Ordonanța de Urgență a

Guvernului nr. 54/2006), va trebui soluționat regimul juridic al terenului concesionat, având în vedere că acesta va fi, la acea dată, ocupat de o construcție edificată legal. Pentru a evita viitoarele disfuncționalități, prin Codul administrativ s-a propus introducerea excepției menționate.

- **Capitolul VI** din Codul Administrativ, intitulat *Apărarea dreptului de proprietate publică și privată al statului sau al unităților administrativ-teritoriale*, prevede reprezentarea în instanță a statului de către Ministerul Finanțelor Publice, a județului de către președintele consiliului județean, iar a comunei, orașului sau municipiului de către primar. În cazul unităților administrativ-teritoriale, în litigiile referitoare la dreptul de administrare, primarul, respectiv președintele consiliului județean exercită reprezentarea în instanță pe baza mandatului scris dat de consiliul local, respectiv județean.
- În prima secțiune a **Capitolului VII** sunt prezentate modalitățile de încetare a dreptului de proprietate publică al statului sau al unităților administrativ-teritoriale:



- În a doua secțiune a Capitolului VII sunt menționate modalitățile de încetare a dreptului de proprietate privată al statului sau al unităților administrativ-teritoriale. Dintre aceste modalități de încetare a dreptului de proprietate este detaliat cadrul legal aplicabil vânzării bunurilor din domeniul privat, optându-se pentru soluția care este reglementată în prezent în Legea nr. 215/2001 și extinderea corespunzătoare a acestora și la bunurile proprietatea privată a statului.



- **Capitolul VIII** al Părții a V-a este constituit prin preluarea integrală a prevederilor Legii nr. 132/1997 privind rechizițiile de bunuri și prestările de servicii în interes public. Cu toate că în cazuri particulare rechiziția poate presupune și transferul dreptului de proprietate, s-a considerat că specificul acestei instituții juridice, definită ca cedarea temporară a unor bunuri, precum și caracterul său excepțional justifică includerea ei într-un capitol distinct.

### 3.5. Servicii publice

Domeniul serviciilor publice se caracterizează printr-o abordare sectorială, atât la nivelul legislației naționale, cât și la nivelul reglementărilor comunitare, neexistând în prezent o lege transversală care să reprezinte sediul materiei în domeniu. Inexistența unui cadru general de reglementare poate conduce la o practică neunitară a autorităților administrației publice, cu efecte negative asupra mediului economic și social. Pentru diminuarea acestui risc, prin proiectul Codului Administrativ au fost propuse norme privind serviciile publice după cum urmează:

- În partea dedicată dispozițiilor generale sunt cuprinse definiții și este detaliată semnificația unor termeni reprezentând concepte relevante în domeniu: serviciu public, serviciu public de interes național, serviciu public de interes local, structură responsabilă cu prestarea unui serviciu public. Astfel, spre exemplu, abordarea propusă în vederea definirii serviciului public este cea funcțională, reformulându-se definițiile existente în Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 și Legea parteneriatului public-privat nr. 178/2010. Această soluție este în concordanță cu abordarea utilizată în documentele și practica de la nivelul Uniunii Europene. Totodată, a fost definită structura responsabilă cu prestarea unui serviciu public, ca expresie a intervenției și rolului autorității administrației publice în furnizarea serviciului public. Structura responsabilă cu prestarea unui serviciu public poate avea atribuții fie de prestare nemijlocită a respectivului serviciu public, în cazul gestiunii directe, fie de monitorizare și control al modului de prestare a serviciului public, în situația gestiunii delegate.

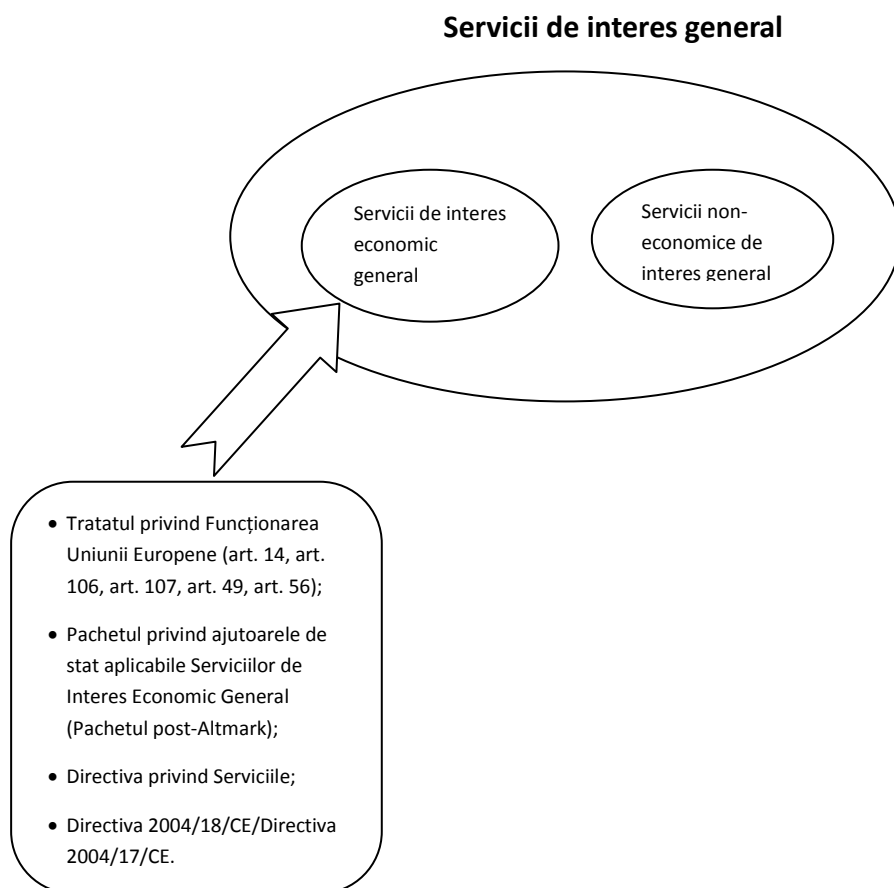
În ceea ce privește abordarea generală utilizată pentru definirea serviciului public, în actele normative interne supuse analizei în vederea elaborării proiectului Codului Administrativ este utilizată atât o abordare funcțională (de exemplu, în cazul serviciilor comunitare de utilități publice), cât și o abordare organică (în cazul serviciilor publice comunitare pentru situații de urgență). În studiile de la nivelul Uniunii Europene se evidențiază faptul că utilizarea unei abordări mixte este de natură să genereze confuzii și probleme în practică.

Ca urmare, soluția adoptată în proiectul Codului Administrativ este cea a unei abordări funcționale, în concordanță cu practica de la nivel comunitar.

- Primul capitol al Părții a VI-a privește clasificarea serviciilor publice, normele legale propunând o serie de criterii relevante de delimitare a acestora și aspecte generale legate de serviciile de interes economic general și serviciile non-economice de interes general.

Cu referire la primul aspect, dintre criteriile de clasificare a serviciilor publice analizate în doctrina de specialitate au fost selectate pentru a fi incluse în proiectul Codului Administrativ: natura activității și respectiv, modul de organizare și caracterul necesității de interes public căreia serviciul îi răspunde în principal.

Distincția dintre serviciile de interes economic general și serviciile non-economice de interes general a fost văzută (și abordată) ca prezentând relevanță în special din perspectiva aplicării regulilor privind ajutorul de stat, achizițiile publice și piață internă.



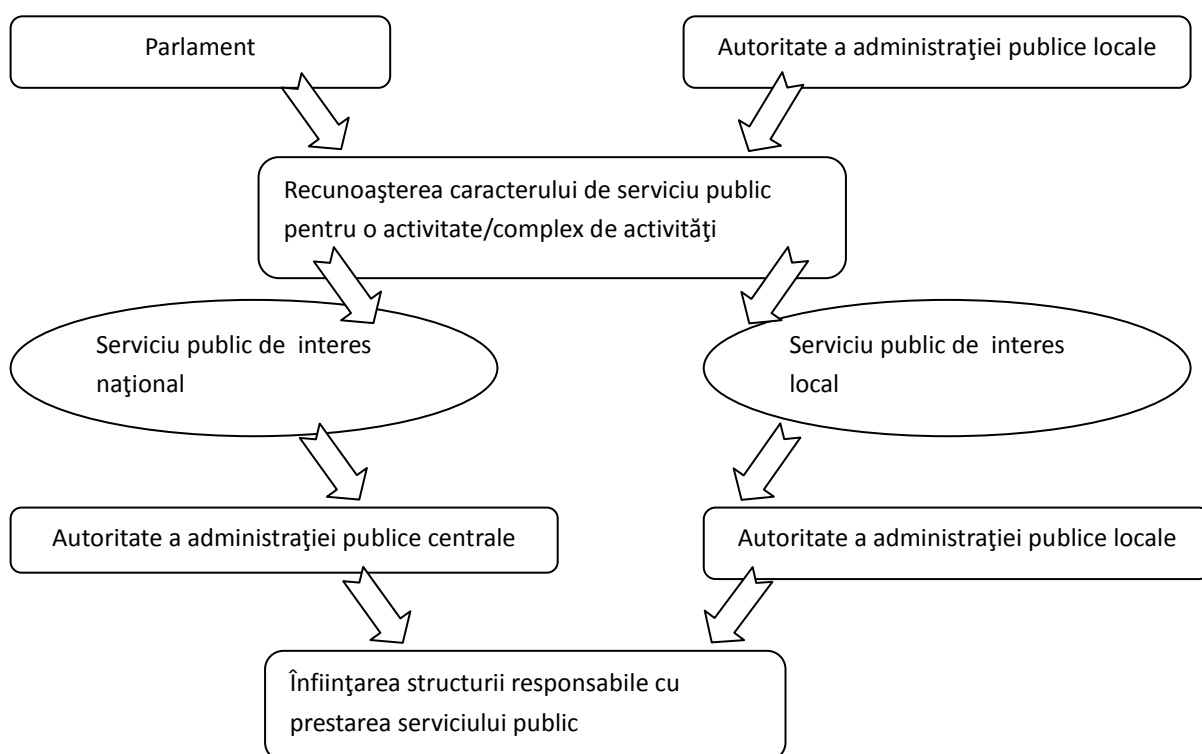
O deosebită importanță în elaborarea propunerilor incluse în proiectul Codului Administrativ a fost acordată perspectivei europene de abordare a domeniului. Astfel, articolul 14 din Tratatul privind Funcționarea Uniunii Europene subliniază locul ocupat de serviciile de interes economic general în cadrul valorilor comune ale Uniunii, precum și rolul pe care îl au acestea în promovarea coeziunii sociale și teritoriale a Uniunii. Deși utilizat în legislația sectorială națională, conceptul de servicii de interes economic general nu este definit.

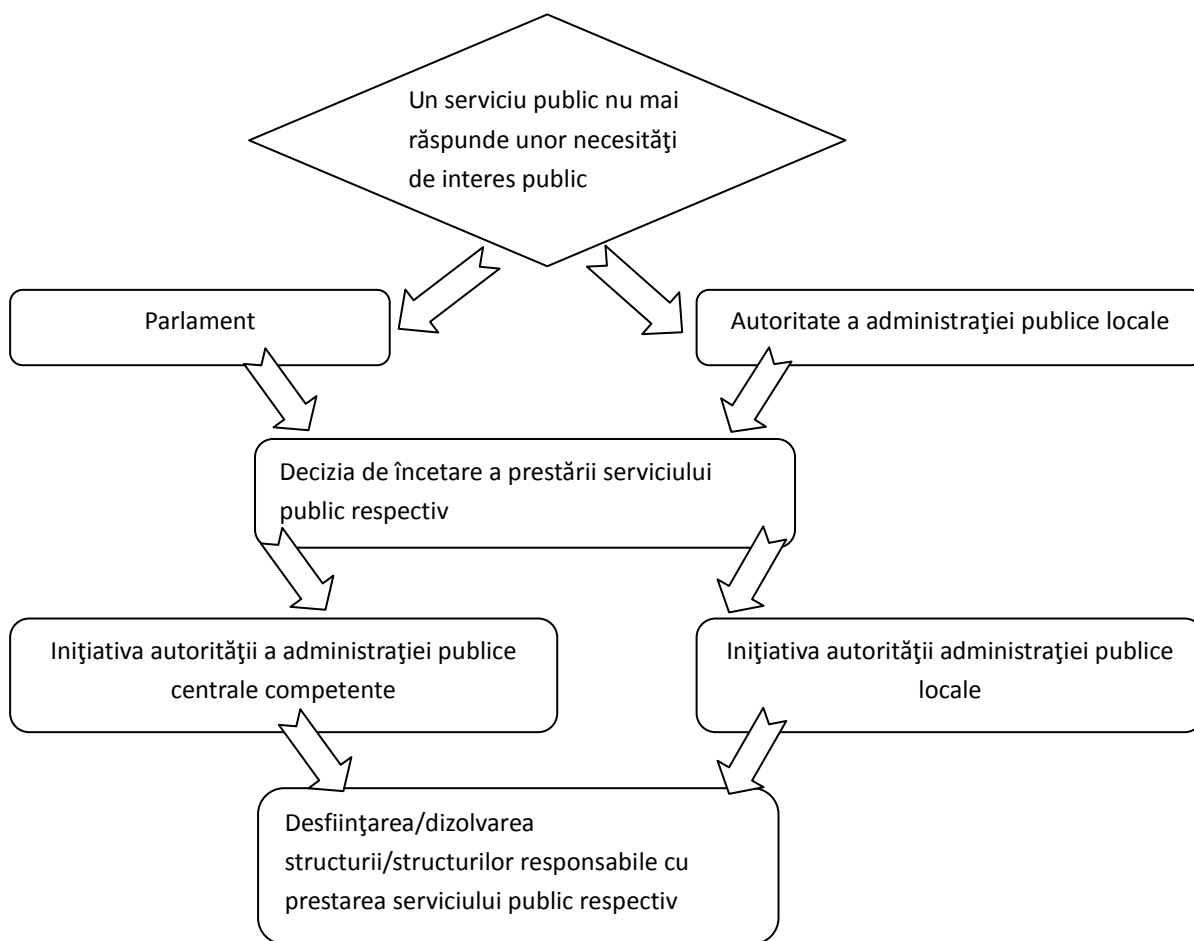
• Al doilea capitol al Părții a VI-a, corespunzător reglementării/înființării serviciilor publice, include norme transversale legate de recunoașterea caracterului de serviciu public pentru anumite activități, conținutul actului de înființare, modalitățile și competența de înființare a structurilor responsabile cu prestarea unui serviciu public. În mod corelativ definirii de reguli privind înființarea de servicii publice, textul normativ propus cuprinde și o serie de norme generale privind modalitățile de desființare a serviciilor publice și competența de desființare sau dizolvare a structurii responsabile cu prestarea unui serviciu public. Soluțiile propuse vizează abordarea situației de vid legislativ în materie și are ca scop prioritar evitarea

problemelor generate de caracterul neunitar al practicii în materie, rezultat direct din diversitatea și specificitatea sectoarelor de servicii publice.

Cu privire la propunerea cadrului general privind înființarea și desființarea serviciilor publice, dispozițiile incluse în proiectul Codului Administrativ creează premisele unei practici unitare a legiuitorului și a autorităților administrației publice, prin stabilirea unor principii, competențe și modalități clare de acțiune.

Procesele de înființare și de desființare a unui serviciu public sunt ilustrate în figurile următoare:





Conținutul actului de reglementare/înființare a unui serviciu public are menirea să faciliteze luarea unei decizii de către autoritățile administrației publice cu privire la aplicarea sau neaplicarea regulilor Uniunii Europene privind ajutorul de stat, achizițiile publice și piața internă. Aceasta se realizează în primul rând prin precizarea caracterului de serviciu economic de interes general sau de serviciu non-economic de interes general. De menționat este faptul că la finalul anului 2011 urmează să fie adoptat la nivelul Uniunii Europene un nou Cadru privind Serviciile de Interes Economic General, prin care va fi clarificată distincția dintre activitățile economice și non-economice din perspectiva normelor privind ajutoarele de stat. Totodată, se urmărește ca noul Cadru privind Serviciile de Interes Economic General să simplifice aplicarea normelor privind ajutoarele de stat pentru anumite tipuri de servicii publice pe scară restrânsă, de natură locală și cu impact limitat asupra schimburilor comerciale dintre statele membre. Ca urmare, din această perspectivă prezintă interes distincția dintre serviciile publice de interes local și serviciile publice de interes național, ce urmează a fi realizată în cadrul actului de reglementare/înființare.

Elementele care trebuie cuprinse în actul de reglementare/înființare sunt următoarele:

- activitatea sau activitățile definite ca serviciu public;

- obiectivele serviciului public (misiunea de interes general pe care serviciul public respectiv trebuie să o îndeplinească);
  - tipul de serviciu public (precizarea categoriilor de serviciu public în care se încadrează: serviciu de interes economic general sau serviciu non-economic de interes general, respectiv serviciu de interes național sau serviciu de interes local);
  - obligațiile de serviciu public, dacă este cazul (în funcție de specificul sectorial);
  - structura responsabilă pentru prestarea serviciului public (se definește cadrul instituțional general);
  - modalitățile de gestiune (în funcție de specificul sectorial, gestiune directă sau gestiune delegată, procedura de delegare în cazul gestiunii delegate);
  - sursele de finanțare.
- Al treilea capitol al Părții a VI-a cuprinde modalitățile generice de gestiune a unui serviciu public. Elementele specifice privind gestiunea urmează să fie analizate și incluse în cadrul normativ al fiecărui sector de servicii publice. Se poate remarca faptul că gestiunea directă este utilizată în sectoare care privesc prerogative tradiționale ale statului (armată, poliție etc.).

#### **4. Pașii următori adoptării Codului Administrativ - Continuarea procesului de sistematizare a legislației din administrația publică prin codificarea și simplificarea normelor procedurale**

Reglementarea, prin Codul Administrativ, a celor cinci domenii identificate ca relevante pentru delimitarea competențelor de bază ale administrației active a condus implicit și la stabilirea unor legături transversale între acestea, care impun la rândul lor, un efort de corelare, prin eliminarea inadvertențelor, a paralelismelor, a neconcordanțelor, a propunerilor normative pe fiecare materie în parte. Altfel spus, adoptarea unui Cod Administrativ al României cu titlu de inițiativă de unificare, simplificare, sistematizare a legislației își poate atinge scopul numai în condițiile în care și actele normative sectoriale, incidente sau subsecvente, conțin ori vor conține prevederi corelate cu cele ale Codului Administrativ.

În egală măsură, proiectul Codului Administrativ conține norme de drept substanțial în cele cinci domenii fundamentale care privesc administrația publică urmând ca un Cod de procedură administrativă să reglementeze aspectele de drept procedural, regulile aplicabile activității din administrația publică și în special, cele care conturează regimul juridic aplicabil actelor administrative.

Astfel, spre exemplu, în ceea ce privește definițiile și principiile promovate în partea generală a Codului Administrativ, fiind vorba de noțiuni fundamentale ale dreptului administrativ și de principii comune aplicabile în activitatea tuturor structurilor administrative ce intră în componența puterii executive, rămâne ca întotdeauna când în alte acte normative cu forță

juridică egală sau inferioară se regăsesc aceste concepte, ele să prezinte semnificația conferită de Cod, cu caracter general.

Mai mult, prin raportare la reglementările specifice pe domenii, spre exemplu în timp ce Codul Administrativ specifică tipurile de acte administrative în raport cu autoritatea emitentă, în contextul stabilirii regulilor de organizare și de funcționare ale autorităților administrației publice centrale și locale, Codul de procedură administrativă se va ocupa de procedura de drept comun în materia tuturor actelor administrative, fie normative, fie individuale, conturând cu titlu obligatoriu, definiția, trăsăturile, dar mai ales, aspectele legate de intrarea în vigoare, producerea de efecte juridice și ieșirea din vigoare a acestora. Pe cale de consecință, adoptarea de legi speciale sau de alte acte normative al căror obiect de reglementare nu a justificat în mod obiectiv codificarea (ca normă de bază sau normă procedurală) va trebui să țină seama de modalitatea de definire a actelor administrative, de distincțiile la nivel de competențe în emitere, de opțiunile și condițiile privind intrarea în vigoare și producerea de efecte juridice.

Dincolo de cerințele generale rezultate dintr-un deziderat de sustenabilitate al inițiativei, există și o serie de măsuri specifice în legătură cu necesitatea asigurării unui grad cât mai ridicat de coerență a procesului de legiferare. Astfel, în cazul autorităților administrației publice locale, acestea dispun de o competență materială generală la nivelul colectivităților locale pe care le reprezintă, rezultat al autonomiei locale - consacrată constituțional – și desfășoară activități din cele mai variate răspunzând interesului locuitorilor unităților administrativ-teritoriale. Ca atare, consiliile locale și consiliile județene dispun de atribuții în ce privește darea în administrare, concesionarea și închirierea bunurilor proprietate publică sau privată de la nivel comunal, orașenesc, municipal și județean, bunurile proprietate privată a acestora putând fi și vândute. Se impune însă în procesul de implementare a Codului Administrativ, ulterior adoptării, o detaliere, prin norme procedurale, corelată cu o reconsiderare a legislației în materia amenajării teritoriului și a urbanismului și implicit a construcțiilor, fiind vorba în principal, de Legea nr.350/2001 privind amenajarea teritoriului și a urbanismului și de Legea nr.50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții. În egală măsură va fi afectată Legea cadastrului și a publicității imobiliare nr.7/1996.

Pentru domeniul personalului din administrația publică, un exemplu relevant poate fi considerat situația hotărârilor Guvernului adoptate în baza actualului Statut al funcționarilor publici pentru punerea în aplicare a unor dispoziții ale acestuia – acte normative subsecvente. Acestea vor trebui modificate în raport cu noua viziune promovată în procesul de codificare, însă abordarea procesului de reglementare va trebui să corespundă opțiunii de promovare a unui regim juridic comun tuturor celor implicați în procesul de guvernare sau de administrare, investiți cu prerogative de putere publică.

Domeniul privind proprietatea publică și privată a statului sau a unităților administrativ-teritoriale care presupune în primul rând codificarea Legii nr.213/1998 privind regimul juridic

aplicabil proprietății publice va afecta dispozițiile noului Cod Civil privitoare la aceeași materie, devenind dispoziții complementare. De altfel, redactarea acestui text s-a realizat cu o atenție deosebită pentru a nu se propune norme contrare celor din Codul Civil, pornind însă de la premisa esențială că fiind vorba de dispoziții ce consacra atribuții semnificative în sarcina unora dintre autoritățile publice, centrale și locale, se impunea a fi codificate cu precădere, în Codul Administrativ. Pe cale de consecință, codificarea Legii nr.213/1998 va atrage modificarea corespunzătoare a Hotărârii Guvernului ce reglementează normele metodologice de punere în aplicare a acesteia. În mod similar, codificarea Legii nr.33/1994 privind exproprierea pentru cauză de utilitate publică, republicată, cu modificările aduse prin Legea nr.255/2010 privind exproprierea pentru cauză de utilitate publică, necesară realizării unor obiective de interes național, județean și local alături de codificarea regimului concesiunii bunurilor proprietate publică conținut în O.U.G. nr.54/2006 determină adaptarea legislației subsecvente în funcție de soluțiile rezultate din procesul de codificare. Mai mult, ca urmare a modificării procedurii de inventariere a domeniului public al unităților administrativ-teritoriale se impune abrogarea dispozițiilor din Hotărârea Guvernului nr. 548/1999 referitoare la inventariere și adoptarea de noi norme în materie.

Domeniul serviciilor publice se constituie într-un element de noutate legislativă pentru sistemul de drept românesc fiind pentru prima dată când urmare a codificării principalelor legi în domeniul administrației publice se propune reglementarea expresă a regimului juridic comun ce caracterizează sfera largă a serviciilor publice. Pornind de la premisa dificultății reale a reunirii într-un singur text de lege prin codificare a legislației sectoriale din domeniu – caracterizate printr-o extremă diversitate – proiectul Codului Administrativ propune reglementarea elementelor esențiale comune serviciilor publice cum ar fi, definițiile, clasificarea, caracteristicile, înființarea și desființarea urmărind ca obiectiv esențial, stabilirea unor reguli identice în această materie, care să fie inclusiv supuse detalierii ulterior intrării în vigoare a noilor texte normative.

## 5. Concluzii

Prin elaborarea proiectului Codului Administrativ al României, demersul ambițios al sistematizării legislației în domeniul administrației publice este mai aproape de se materializa și de a oferi astfel premise pentru o creștere a calității administrației publice.

Accesul la o reglementare clară în fiecare dintre cele cinci domenii codificate se așteaptă a conduce la reducerea și chiar eliminarea unor interpretări diferite a prevederilor legale, respectiv la o practică unitară privind aplicarea legislației în domeniul administrației publice.

Ca orice reglementare nouă, chiar dacă în cele mai multe cazuri soluțiile formulate prin proiectul Codului Administrativ nu modifică soluțiile existente ci doar le clarifică sau preiau soluții deja aplicate în practică, necesită o perioadă de acomodare, de asimilare.

Aplicarea și controlul implementării legislației implică numeroși factori – administrația publică centrală, administrația publică locală, inclusiv instanțele judecătorești.

Consultările realizate pe întreaga perioadă de fundamentare și elaborare a proiectului Codului Administrativ cu reprezentanți ai autorităților administrației publice centrale și locale, precum și cu reprezentanți ai altor instituții afectate direct sau indirect de aplicarea unei legislații sistematizate, unitare s-au constituit într-un prim instrument de facilitare a procesului de aplicare a Codului Administrativ.

Înscriindu-se în același demers de pregătire a unei implementări corespunzătoare, eficace a prevederilor Codului Administrativ, prezentul document dorește să se constituie într-un instrument de explicitare a principalelor soluții propuse pentru codificarea legislației în domeniul administrației publice, aflat la dispoziția întregii administrații publice și menit să faciliteze aplicarea uniformă a acestora și realizarea astfel pe deplin a obiectivelor propuse.

**Acest document este realizat în cadrul proiectului "Un cadru legislativ mai coerent pentru o administrație publică mai eficientă", cod SMIS 2989 și nu reprezintă în mod obligatoriu poziția oficială a Ministerului Administrației și Internelor.**