

VERGINIA VEDINAȘ

CODUL ADMINISTRATIV ADNOTAT

**Noutăți. Examinare comparativă
Note explicative**

Ediția a II-a, revăzută și adăugită

VERGINIA VEDINAȘ

**CODUL
ADMINISTRATIV
ADNOTAT**

NOUTĂȚI. EXAMINARE COMPARATIVĂ. NOTE EXPLICATIVE

Ediția a II-a, revăzută și adăugită

**Universul Juridic
București
-2020-**

CUVÂNT-ÎNAINTE la ediția I a lucrării

Apariția Codului administrativ reprezintă, în mod neîndoielnic, evenimentul legislativ al anului. Ea va marca istoria dreptului românesc, în general, și a dreptului administrativ, în particular, și, „fără vorbe mari”, cum se exprima regretatul nostru profesor Antonie Iorgovan, istoria noastră, ca stat de drept, democratic și social, astfel cum este el proclamat prin art. 1 alin. (3) din Constituție.

Cum ne-am exprimat în repetate rânduri, cu maturitatea și echilibrul pe care nutrim nădejdea că ni le-au adus anii și experiența, pe lângă zestrea genetică primită de la sfinții noștri părinți, am recunoscut faptul că nu este un act normativ perfect, ci unul perfectibil. Dar faptul că există o reglementare unitară aplicabilă organizării și funcționării administrației publice centrale și locale este de o semnificație deosebită, spre care au aspirat generații întregi de teoreticieni și, mai ales, practicieni ai dreptului, cu precădere cei care lucrează efectiv în administrația publică, dar nu numai ei. Pentru că administrația este pretutindeni. Ne „întâlnim” cu ea când vrem și când nu vrem. Iar „întâlnirile” nu sunt întotdeauna plăcute. De regulă, ne provoacă nemulțumire, uneori, revoltă, sentimente care alterează raporturile dintre administrație și cei administrați. Ne dorim, evident, ca lucrurile să se schimbe, ca administrația să devină mai funcțională, mai eficientă, mai autentic așezată întru slujirea interesului general. Visăm la funcționari ai săi pe care oamenii să-i simtă dăruiiți, motivați, respectuoși și respectați. Suntem stat al Uniunii Europene, care garantează cetățenilor săi dreptul la o bună administrare și la o bună guvernare.

Dar, pentru a realiza un asemenea obiectiv, este necesar să existe un cadru normativ coerent, încheșat și apt de a fi aplicat și respectat. Și, mai presus de toate, stabil. În limite rezonabile, că nu ne amăgim că ne vom bucura, fie și doi ani fără întrerupere, de absența vreunei intervenții legislative asupra Codului. Fiind adoptat prin ordonanță de urgență, actul normativ va intra în „malaxorul” Parlamentului, în procesul de aprobare a sa. Vor fi aspecte care vor rezulta, poate, chiar din procesul de punere în aplicare a Codului administrativ, care vor trebui corectate sau completate. Dar nutrim speranța că acestea vor fi **excepții**. Și **nu vom transforma excepțiile în reguli**, cum, din păcate, s-a întâmplat în anii de democrație pe care i-am parcurs, mai mult *târâș* decât *grăpiș*.

Adoptarea formei actuale a Codului administrativ putem afirma că a parcurs, sub aspect procedural, administrativ, legislativ și jurisdicțional, mai multe etape:

a) cea a **elaborării proiectului**, de către Grupul de lucru pentru elaborarea Proiectului Codului Administrativ constituit în cadrul Ministerului Dezvoltării Regionale și Administrației Publice, înființat prin Ordinul ministrului administrației și internelor nr. 84 din 30 martie 2010¹, pentru ca apoi să se constituie Grupul de lucru pentru definitivarea Proiectului Codului Administrativ, prin Ordinul ministrului dezvoltării regionale și administrației publice nr. 2394/2013². S-au adoptat mai întâi tezele Codului, care au fost aprobate prin H.G. nr. 196/2016³, apoi s-a trecut la muncă propriu-zisă, în cadrul Grupului de lucru, care a reunit, *nota bene*, nu doar teoreticieni și nici doar funcționari din aparatul de lucru al ministerului. El a cuprins și alte trei categorii de **reprezentanți**, respectiv: **cei ai autorităților centrale de specialitate implicate în raporturile juridice reglementate**, respectiv Ministerul Justiției, Consiliul Legislativ, Agenția Națională a Funcționarilor

¹ Npublicat.

² Npublicat.

³ Publicată în M. Of. nr. 237 din 31 martie 2016.

Publici, Ministerul Afacerilor Interne și multe altele; **reprezentanți ai structurilor asociative din cadrul administrației publice locale**, fiind vorba despre asociațiile municipiilor, comunelor, ale secretarilor de județe, ale primarilor de comune, prefectilor și multe asemenea, și ultima în succesiune, dar nu cea din urmă, **categoria reprezentanților societății civile**.

Grupul avea întâlniri periodice, în care se dezbăteau probleme cardinale, începând cu **structura Codului**, continuând cu **cea a fiecărei părți a acestuia** și, evident, cu **soluțiile juridice de principiu pentru diferite probleme nu doar ale Codului, ci ale administrației publice, în ansamblul său**. În baza dezbaterilor din grup, a propunerilor formulate, funcționarii din cadrul Ministerului redactau textele propriu-zise, pe care le înaintau fiecărui membru, pentru a fi analizate, agreeate și adoptate la ședințele care urmau. Au fost și situații în care, la solicitarea responsabililor din cadrul Ministerului sau din proprie inițiativă, membrii Grupului redactau ei înșiși anumite texte și le transmiteau pentru definitivare către ceea ce am putea numi, apelând la un barbarism, deși nu suntem adepții acestui gen de cuvinte, „stafful” Grupului. Trebuie să precizăm că unele dintre soluțiile promovate au avut o sorginte politică, Grupul nefăcând decât să le dea „haină juridică”, așa cum este, de exemplu, soluția privind regimul răspunderii în administrație. Pe unele dintre acestea le împărtășim, pe altele nu, astfel cum vom arăta în comentariile făcute la fiecare dintre elementele componente ale Codului;

b) cea de-a doua fază a fost **cea a finalizării proiectului de Cod și înaintării lui la Guvern**, pentru a și-l asuma și înainta forului legiuitor;

c) cea de-a treia etapă a fost aceea **parlamentară**, în cadrul acestuia înființându-se o Comisie parlamentară, prin Hotărârea Parlamentului nr. 20/2018 privind constituirea Comisiei speciale comune a Camerei Deputaților și Senatului pentru elaborarea Codului administrativ, iar Codul administrativ a fost preluat de organul legiuitor și promovat ca propunere legislativă, de către un grup consistent de deputați și senatori. Parlamentul a adoptat Codul administrativ, care a fost atacat la Curtea Constituțională în cadrul controlului prealabil de constituționalitate, atât de către Președintele României, cât și de către un număr de parlamentari.

Prin Decizia nr. 681/2018, Curtea Constituțională a declarat neconstituțională legea de adoptare a Codului administrativ, invocând criteriile de neconstituționalitate extrinsecă, respectiv de încălcare a normelor procedurale, cum ar fi, spre pildă, rolul de Cameră decizională al Senatului cu privire la adoptarea unor texte din cuprinsul Codului sau inexistența avizului Consiliului Economic și Social cu privire la proiectul de act normativ, dată fiind existența în Cod a unor prevederi privind personalul contractual din administrația publică;

d) ultima etapă a fost aceea a **adoptării Codului** de către Guvern **prin ordonanță de urgență**.

Împărtășim ideea, pe care am susținut-o în toate lucrările noastre anterioare, că ordonanța de urgență reprezintă o procedură atipică de adoptare a unui act normativ, care impune îndeplinirea unor condiții, prevăzute de art. 115 din Constituție, și care ar trebui să reprezinte **excepția** în materia legiferării, deși, din păcate, guvernele care au condus România au transformat-o în **regulă**. Nu este însă mai puțin adevărat că, în ceea ce privește Codul administrativ, deși formal a fost adoptat prin ordonanță de urgență, el a parcurs anterior o etapă parlamentară, care s-a încheiat, cum am arătat, cu declararea ca neconstituțională a legii adoptate de Parlament. Dacă vom compara cuprinsul actului normativ adoptat de Parlament cu cel adoptat de Guvern, vom constata o cvasi-identitate. De aceea, credem că vehemența criticilor referitoare la procedură ar trebui atenuată. La aceasta adăugăm și contextul în care se află România, modul defectuos în care funcționează administrația, păienjenişul de reglementări cărora ea li se supunea și calitatea

precară a multora dintre acestea, precum și existența unor domenii care rămăseseră nereglementate, ceea ce producea, în practică, consecințe negative nu doar sub aspect funcțional, ci și din punct de vedere economico-social și financiar.

Cum ne-am mai exprimat și cu alte prilejuri¹, conceptul de „situație extraordinară”, utilizat de art. 115 din Constituție, sau cel de „cazuri excepționale”, care era folosit înainte de revizuire, nu trebuie înțeles neapărat ca evocând cataclisme, dezastre, situații limită, care impun norme cu caracter primar. Pot fi astfel calificate și împrejurările care vizează interesul public, nevoia de bună administrare a țării.

Această lucrare se dorește a reprezenta un soi de „punere în temă” a cititorilor asupra conținutului Codului administrativ. Ea nu este un comentariu pe articole, nu ne puteam asuma, singuri, o asemenea misiune. Acesta din urmă se va realiza de către un colectiv care își va începe activitatea după ce vom definitiva, împreună cu alți doi colegi coordonatori, constituirea Colectivului de autori și vom trece efectiv la lucru. Lucrarea de față reprezintă un soi de „precomentariu”, pe părți, titluri, capitole și secțiuni, în care am exprimat și explicat aspecte care țin de semnificația acestora, de modul în care ele trebuie interpretate, cel în care au fost adoptate, având în vedere că am participat la cea mai mare parte a ședințelor Grupului de lucru, „istoria” lor. Am atras atenția asupra unora dintre problemele pe care reglementarea le pune, cu aspecte pozitive și negative, în egală măsură. Unele dintre ideile exprimate au rezultat și din discuțiile pe care le-am avut asupra Codului cu unii dintre practicienii în administrație. De exemplu, în perioada 15-17 august 2019, am coordonat, împreună cu un alt „împătimit” de administrație, la Mamaia, un forum consacrat Codului administrativ, organizat de o societate de formare și perfecționare profesională², la care au participat funcționari publici și personal contractual din administrația publică centrală și locală. Unele dintre discuțiile avute în cadrul acestui forum se reflectă în prezenta lucrare.

Adoptarea Codului administrativ este, în mod neîndoielnic, un pas înainte și suntem încrezători că efectele lui benefice se vor vedea în timp, în egală măsură în care suntem încrezători că este nevoie de o anumită perioadă de timp pentru cunoașterea și înțelegerea dispozițiilor sale, în scopul unei mai bune aplicări. Nădăjduim că și prezenta lucrare va contribui la realizarea acestui obiectiv. Nutrim, totodată, speranța că unele dintre ideile cuprinse în această carte vor fi avute în vedere în procesul de adoptare, prin lege, de către Parlament, a Codului administrativ. Suntem datori să manifestăm cu toții o atitudine constructivă, pentru că avem un țel comun: prevederile Codului să își manifeste eficiența, să fie perfecționate, acolo unde este necesar, întru binele administrației publice și al vieții publice, în ansamblul său.

Prof. univ. dr. VERGINIA VEDINAȘ

¹ V. Vedinaș, *Prefață la Codul administrativ. O.U.G. nr. 57/2019 (M. Of. nr. 555 din 5 iulie 2019)*, Ed. Universul Juridic, București, 2019, p. 8.

² Este vorba despre Expert Aktiv Group SRL, la cărma căreia se află colegul și prietenul nostru, domnul Aron Popa, împreună cu soția domniei sale.

PARTEA I

DISPOZIȚII GENERALE

TITLUL I

DISPOZIȚII GENERALE

Art. 1. Obiectul de reglementare. (1) Prezentul cod reglementează cadrul general pentru organizarea și funcționarea autorităților și instituțiilor administrației publice, statutul personalului din cadrul acestora, răspunderea administrativă, serviciile publice, precum și unele reguli specifice privind proprietatea publică și privată a statului și a unităților administrativ-teritoriale.

(2) Prezentul cod se completează cu Legea nr. 287/2009 privind Codul civil, republicată, cu modificările ulterioare, precum și cu alte reglementări de drept comun aplicabile în materie.

Art. 2. Autoritățile administrației publice centrale. (1) Autoritățile administrației publice centrale sunt: Guvernul, ministerele, alte organe centrale de specialitate subordonate Guvernului sau ministerelor, autoritățile administrative autonome.

(2) Organizarea și funcționarea structurilor de specialitate înființate pentru exercitarea de către Președintele României a prerogativelor care îi sunt stabilite prin Constituția României, republicată, sunt reglementate prin lege specială.

Art. 3. Autoritățile administrației publice locale. Autoritățile administrației publice locale sunt: consiliile locale, primarii și consiliile județene.

Art. 4. Domeniul de aplicare. Prezentul cod se aplică în activitatea autorităților și instituțiilor administrației publice, în raporturile dintre autoritățile și instituțiile administrației publice, precum și în raporturile acestora cu alte subiecte de drept public sau privat.

I. REGLEMENTAREA ANTERIOARĂ

Conținutul acestui titlu nu se regăsea, astfel cum este el reglementat în prezent, în legislația anterioară adoptării Codului administrativ¹. Dispoziții cu privire la sfera autorităților administrației publice centrale și locale existau, de o manieră expresă sau implicită, în Legea nr. 90/2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor² și în Legea nr. 215/2001 a administrației publice locale³.

II. STRUCTURĂ. ELEMENTE DE NOUȚATE

1. Fiecare act normativ este structurat în anumite elemente componente – de regulă, capitole, secțiuni și subsecțiuni. Pentru actele normative complexe, se pot adăuga cartea și/sau partea și/sau titlul.

Codul administrativ este structurat în **părți**, în număr de **zece**, care, la rândul lor, sunt împărțite în **titluri**, **capitole** și **secțiuni**, și are un număr de **6 anexe**.

¹ În continuare vom face referire la „Cod”, prescurtând denumirea actului administrativ, pentru ușurința redactării.

² Publicată în M. Of. nr. 164 din 2 aprilie 2001, în prezent abrogată de Cod.

³ Republicată în M. Of. nr. 123 din 20 februarie 2007, abrogată și ea prin Cod.

În **prima parte** regăsim, în mod firesc, **dispozițiile generale**, care, la rândul lor, sunt reglementate pe parcursul a trei titluri. Primul titlu al acestei părți poartă aceeași denumire, soluție discutabilă din punctul de vedere al tehnicii de reglementare, care, în opinia noastră, exclude identitate de denumire a două elemente componente ale structurii unui act normativ. De aceea, ar fi fost de dorit ca acest prim titlu să se denumească „*Obiect de reglementare. Subiectele la care se referă*” sau, pur și simplu, „*Obiect de reglementare*”, pentru că, de fapt, acest lucru și face primul titlu al Codului.

2. Titlul I conține patru articole, în care sunt prezentate, în succesiune:

a) **obiectul de reglementare**, care cuprinde **cinci** mari materii, respectiv:

– **cadrul general pentru organizarea și funcționarea autorităților și instituțiilor administrației publice**, înțelegând, din chiar primul articol, că este vorba atât despre **administrația publică centrală**, reprezentată de Guvern și administrația centrală de specialitate, cât și despre **administrația publică locală**, în care se includ **administrația de la nivelul unităților administrativ-teritoriale de bază și cea de nivel intermediar**. Se reglementează, de asemenea, statutul aleșilor locali;

– **statutul personalului din cadrul acestora**, respectiv statutul juridic al funcționarilor publici și regulile juridice aplicabile personalului contractual din cadrul autorităților și instituțiilor publice. Cum am remarcat deja și noi, și alți autori¹, este pentru prima dată când se consacră, într-un act normativ, reguli distincte pentru această categorie de personal contractual;

– **răspunderea administrativă**, Codul identificând pentru prima dată, de o manieră unitară, formele de răspundere specifice dreptului administrativ;

– **serviciile publice**, partea consacrată lor reprezentând și ea un element de noutate pentru legislația din România, care, paradoxal, a început cu reglementarea regimului juridic al unor categorii de servicii publice, cum ar fi, spre pildă, serviciile publice comunitare, fără a exista un cadru care să consacre regulile generale privind serviciile publice, categoriile, principiile care le guvernează și modurile de exercitare a lor;

– **unele reguli specifice privind proprietatea publică și privată a statului și a unităților administrativ-teritoriale**. Și partea consacrată celor două tipuri de proprietate prezintă însemnătate, pentru că, dacă în ceea ce privește proprietatea publică a statului și a unităților administrativ-teritoriale exista Codul civil² și ce mai rămăsese din Legea nr. 213/1998³, în ceea ce privește proprietatea privată a acestora nu exista absolut nicio reglementare, ceea ce, în practică, producea efecte negative greu de caracterizat atât din punctul de vedere al activității propriu-zise, cât și al consecințelor economico-financiare atrase de inexistența unei reglementări privind sfera acestor bunuri, regimul lor juridic și modalitățile de a fi puse în valoare;

b) **sfera autorităților administrației publice**, care, la nivel central, include **Guvernul, ministerele, alte organe centrale de specialitate subordonate Guvernului sau ministerelor și autoritățile administrative autonome**. Președintele României, deși exercită și el atribuții administrative, fiind unul dintre cei doi șefi ai executivului, nu a fost introdus în obiectul de reglementare al Codului administrativ, el fiind reglementat în mod distinct, printr-o lege specială. Autoritățile administrației publice locale includ **consiliile locale, primarii și consiliile județene**. Constatăm că prin Cod se continuă concepția

¹ N.T. Godeanu, *Considerații generale privind modul de reglementare a situației juridice a personalului contractual din sectorul bugetar în proiectul Codului administrativ*, în E. Bălan, C. Iftene, D. Troanță, M. Văcărelu (editori), „Codificarea administrativă. Abordări doctrinare și cerințe practice”, Ed. Wolters Kluwer, București, 2018, pp. 271-277.

² Codul civil a fost aprobat prin Legea nr. 287/2009, publicată în M. Of. nr. 511 din 24 iulie 2009 și republicată în M. Of. nr. 505 din 15 iulie 2011.

³ Publicată în M. Of. nr. 448 din 24 noiembrie 1998.