

EVOLUȚII RECENTE ÎN PROCESUL DE CODIFICARE
A NORMELOR DREPTULUI ADMINISTRATIV ROMÂN

RECENT DEVELOPMENTS IN THE CODIFICATION
OF THE RULES OF ROMANIAN ADMINISTRATIVE LAW

DAN CONSTANTIN MĂȚ ¹

Rezumat: Codificarea normelor dreptului administrativ se află în prezent într-o altă etapă. Perspectiva asupra procesului de codificare a cunoscut o continuă evoluție care se înscrie în fenomenul general de sistematizare și de simplificare a dreptului. Dificultățile procesului de codificare sunt acceptate în mod unanim mai cu seamă pentru normele de drept substanțial. Codificarea procedurii administrative este considerată mai fezabilă ea beneficiind și de avantajul modelului unui proiect de codificare a procedurii administrative a Uniunii Europene. În primăvara anului 2016, Guvernul României a optat pentru codificarea cu prioritate a normelor de drept substanțial aprobând tezele prealabile ale proiectului unui Cod administrativ. Prezentul articol urmărește aceste evoluții ale procesului de codificare prin raportare la opiniile exprimate în doctrina recentă de drept administrativ.

Cuvinte cheie: drept administrativ, codificare, sistematizare, teze prealabile

Abstract: Codification of rules of administrative law is currently in another phase. The perspective into the coding process has seen an evolving phenomenon which is part of the general systematization and simplification of the law. The difficulties in the coding process are accepted unanimously especially for substantive law. Codification of administrative procedure is considered more achievable because it took advantage of the existence of a coding model for administrative procedure of the European Union. In the spring of 2016 the Romanian Government has opted with priority for encoding of substantive law by approving a project prior Administrative Code. This article seeks these developments referring to the opinions expressed in the recent doctrine of administrative law.

Keywords: administrative law, codification, systematization, normative project

¹ Lector univ. dr., Universitatea "Alexandru Ioan Cuza" din Iași, Facultatea de Drept, email: danmata@uaic.ro

1. Introducere

Codificarea normelor juridice este considerat ca fiind un aspect fundamental din arhitectura formal și substanțial a statului de drept². Procesul de codificare presupune un efort complex de reglementare a unor principii și instituții juridice într-o formulă integrativă care să excludă pericolul existenței unor norme contradictorii sau paralele. Pentru acele ramuri ale dreptului care beneficiază, într-o lungă tradiție istorică, de experiența codificării acest proces implică și o necesară adaptare a terminologiei la realitățile juridico-sociale din prezent și la ultimele evoluții din interpretările doctrinare și jurisprudențiale.

În sistemul normativ românesc reglementarea relațiilor sociale prin lege și prin celelalte categorii de acte normative se realizează cu respectarea principiilor generale de legiferare. Activitatea de legiferare se concretizează în baza unei tehnici legislative care asigură sistematizarea, unificarea și coordonarea legislației, precum și conținutul și forma juridică adecvate pentru fiecare act normativ. *Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative*³, modificată și completată, prevede în cadrul capitolului privind elaborarea actelor normative o secțiune referitoare la *Elaborarea codurilor și a altor legi complexe*. Potrivit dispozițiilor art. 27 din acest act normativ în cazul proiectelor de coduri se pot constitui la inițiativa Parlamentului sau a Guvernului comisii de specialitate în cadrul Consiliului Legislativ sau sub coordonarea acestui organ consultativ de specialitate al Parlamentului. Aceste comisii de specialitate vor întocmi, pe baza unor studii și documentări științifice, teze prealabile care să reflecte concepția generală, principiile, noile orientări și principalele soluții ale reglementărilor preconizate. Tezele prealabile ale unui cod, definitivitate în urma primirii punctului de vedere ale ministerelor și ale celorlalte autorități publice interesate, se supun aprobării Guvernului. După aprobarea tezelor de către Guvern comisia de elaborare va procedea la redactarea textului viitor act normativ. În conformitate cu prevederile art. 29 din *Legea nr. 24/2000* proiectul de act normativ întocmit în condițiile mai sus-menționate, însoțit de un raport, va fi înaintat Parlamentului sau, după caz, Guvernului pentru declanșarea procedurii legislative.

² J. Chevallier, *Statul de drept*, Traducere din limba franceză : D. Dănișor, Editura Universul Juridic, București, Editura Universitaria, Craiova, 2012, p. 70.

³ Republicat în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 777 din 25 august 2004.

Pe aceste coordonate de tehnic normativ, s-a realizat în România codificarea normelor de drept civil, de procedură civilă, de drept penal și de procedură penală. Fenomenul codificării este însă într-o continuă dinamică⁴, atât pe plan intern cât și pe cel european, fiind considerat ca o etapă prealabilă a simplificării dreptului. Dacă se acceptă în mod unanim ideea raportului dintre codificare și cerința calității legii, asupra simplificării dreptului s-a atras atenția că aceasta „nu constă în unificarea acestuia, ci în perfecționarea pe această cale a justiției, serviciu în organizarea și responsabilitatea oricărui stat”⁵.

2. Dilemele codificării normelor dreptului administrativ

Norma de drept administrativ este considerată „elementul primar al sistemului de drept, vectorul prin care mesajul legiuitorului ajunge la subiect”⁶. Printre trăsăturile specifice ale normelor juridice administrative se găsește și faptul că aceste norme reglementează o categorie aparte de raporturi sociale (raporturile administrative), care se nasc în cadrul și pentru realizarea activității executive și statului și a celorlalte organe ale administrației publice⁷.

În funcție de specificul acestor raporturi în doctrină normele dreptului administrativ au fost clasificate astfel: a) norme care au ca obiect raporturile dintre autoritățile administrației publice, pe de o parte, și dintre acestea și particulari, pe de altă parte; b) norme referitoare la statutul funcționarului public; c) norme care reglementează răspunderea patrimonială a autorităților administrației publice, precum și răspunderea administrativă a persoanelor fizice și juridice; d) norme care reglementează instituția contenciosului administrativ; e) norme procesuale care reglementează

⁴ A se vedea, în acest sens: A. Iftimie, *Delimitări ale conceptului de constituționalizare prin raportare la codificare și constituționalism*, în *Supplement of Valahia University Law Study*, 2014, pp. 182-185.

⁵ M. Uliescu, *Codificarea ca instrument de simplificare a dreptului. Analiză critică a Codului civil în vigoare*, în *Simplificarea – imperativ al modernizării și ameliorării calității dreptului*, Editura Universul Juridic, București, 2015, p. 7.

⁶ C. Manda, *Drept administrativ, Tratat elementar*, Ediția a V-a, revizuită și adăugită, Editura Universul Juridic, București, 2008, p. 79.

⁷ M. Dvoracek, *Drept administrativ, Noțiuni introductive*, Editura Fundației „Chemarea”, Iași, 2002, p. 100.

principiile și procedura după care se desfășoară activitatea autorităților administrației publice⁸.

Având în vedere această complexitate a tipologiei normelor dreptului administrativ problema codificării lor este de peste un secol subiectul unor ample dezbateri. În literatura de specialitate s-au conturat două mari teorii legate de posibilitatea și, mai cu seamă, de necesitatea procesului de codificare a normelor dreptului administrativ. Prima teorie, pe care o putem considera tradițională, se fundamentează pe ideea mobilității dreptului administrativ, sistem unde „trebuie să ne preocupăm de realități”⁹ aflate într-o continuă evoluție. Din această perspectivă, imposibilitatea codificării este vădită ca o trăsătură caracteristică a dreptului administrativ orice încercare făcând într-o operă de proporții imense supus unor continue modificări și completări. Principalul susținător al acestei teorii a fost Paul Negulescu care se întreba retoric „cum s-ar putea face un cod în care să se vorbească într-un capitol de organizarea județelor, în altul de organizarea comunelor, într-altul de drumuri, în altul de organizarea ministerelor, într-unul de contribuționi, în altul de vâmi, în unul de poliția vânzătoare și a pescuitului, într-altul de cotitul vaselor sau de poliția circulației”¹⁰.

Această opinie, devenită hegemonic în perioada interbelică, nu a exclus apariția unor inițiative private de sistematizare a legislației relevante în materia dreptului administrativ¹¹. Prin finalitatea lor aceste lucrări erau destinate în special personalului organelor administrative dar și particularilor interesați de reglementarea unei instituții administrative. Una dintre primele contribuții în acest sens a fost *Codul Administrativ* publicat în trei volume între anii 1925 și 1927¹² de I.D. Panăitescu (director în Ministerul de Justiție), Virgil Ionescu-Dârzeu (director în Ministerul de Interne) și A. Panăitescu (maior în cadrul Comandamentului Corpului de Jandarmi). Având în total peste 3300 de pagini această lucrare cuprinde toate legile,

⁸ A. Trăilescu, *Drept administrativ*, Ediția a 3-a, Editura C.H. Beck, București, 2008, p. 3.

⁹ P. Negulescu, *Tratat de drept administrativ român*, Volumul I, Cartea a I-a, Ediția a III-a, Tipografiile Române Unite, București, 1925, p. 7.

¹⁰ *Idem*, p. 18.

¹¹ Modelul acestui tip de lucrări a venit din mediul juridic francez care avea deja o lungă tradiție în această direcție. Cele mai importante „coduri administrative” publicate în Franța sunt cele editate de Joseph Delpach (*Code Administratif*, Librairie du Recueil Sirey, Paris, 1937-1938) și Jean Rondépierre (*Code Administratif*, Jurisprudence Générale Dalloz, Paris, 1971).

¹² Primele două volume au fost publicate la Chișinău (Imprimeria Statului) în anul 1925, iar al treilea la București (Institutul de Arte Grafice „Graiul Românesc”) în anul 1927.

regulamentele, decretele, jurnalele Consiliului de Mini tri, deciziile și circularele ministeriale adoptate sau emise în România în anii 1864-1927.

În perioada postbelic s-a consolidat o nou teorie cu privire la codificarea normelor dreptului administrativ care s-a înscris într-un curent general sesizabil la nivelul întregului continent european¹³. Opinia speciali tilor care accept ideea codific rii devine majoritar subliniindu-se îns c „diversitatea materiilor și schimb rile frecvente din legislația administrativ fac destul de dificil operațiunea de codificare a dreptului administrativ”¹⁴. Cele mai articulate contribuții în această direcție sunt cele semnate de Mircea Anghene (*Necesitatea codific rii normelor de procedur administrativ*, în „Revista român de drept”, nr. 1, 1973; *Necesitatea codific rii normelor privind administrația de stat*, în „Revista român de drept”, nr. 3, 1976), Ion Alexandru (*Un punct de vedere în conturarea unei concepții privind elaborarea codului administrativ*, în „Revista român de drept”, nr. 9, 1976) și Alexandru Negoit (*Considerații privind elaborarea codului administrativ*, în „Analele Universit ții Bucure ții”, 1977)¹⁵.

Aceast tendință a continuat dup anul 1990 într-un cadru constituțional nou în limitele c reia modernizarea administrației publice a fost perceput ca un pilon al democratiz rii societ ții române ti. Pornindu-se de la principiul c transparența administrației „nu este de conceput f r norme clare, pe cât posibil unitare, cunoscute de toat lumea”¹⁶ s-a promovat consecvent ideea codific rii normelor dreptului administrativ. Asupra modului concret de realizare a acestui proces opiniile au fost diferite propunându-se fie o codificare în etape, debutând cu o sistematizare a

¹³ Fenomenul nu este particular statelor din blocul r s ritean el cunoscând forme mult mai concrete în Europa occidental . De exemplu, printr-un decret din data de 10 mai 1948 în Franța a fost constituit o comisie de codificare „îns rcinat cu studiul codific rii și a simplific rii textelor legislative și regulamentare”. A se vedea Yves Gaudemet, *Droit administratif*, 21^eédition, Librairie Générale de Droit et Jurisprudence, Paris, 2015, p. 35.

¹⁴ R. N. Petrescu, *Drept administrativ*, Editura Hamangiu, Bucure ții, 2009, p. 39.

¹⁵ A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, *Introducere. Organizarea administrativ . Funcția publică*, Editura All Beck, Bucure ții, 2005, p. 148, nota 2; Dana Apostol Tofan, *Drept administrativ*, volumul I, Ediția a 3-a, Editura C.H. Beck, Bucure ții, 2014, pp. 89-90.

¹⁶ *Idem*, p. 148.

legislației¹⁷, fie o codificare cu prioritate a unui Cod de procedur administrativ necontencioas urmat de realizarea unui Cod administrativ¹⁸.

3. Proiecte de codificare a cadrului legal din domeniul administrației publice

De la începutul anilor 2000 în cuprinsul programelor de guvernare și al programelor legislative ale Guvernului României se găsește ca un punct principal în procesul de reformă a administrației publice obiectivul codificării normelor de drept administrativ sub forma realizării unui Cod administrativ și a unui Cod de procedur administrativ¹⁹. Obiectivul se prezintă ca unul deosebit de ambițios în condițiile în care la nivelul continentului european cele mai avansate soluții s-au limitat la codificarea unor norme sectoriale și, în foarte puține cazuri, s-au concretizat în adoptarea unor coduri de procedur administrativ²⁰.

Proiectele oficiale au fost precedate de inițiative venite din partea specialiștilor români în domeniul dreptului administrativ. În vara anului 2001 un colectiv științific constituit în cadrul Institutului de Științe Administrative „Paul Negulescu” a propus spre dezbateră publică proiectul unui Cod de procedur administrativ a României. În conținutul său erau cuprinse norme privind următoarele aspecte ale procedurii administrative: domeniul de reglementare; modul de desfășurare a procedurii administrative; participanții la procedura administrativă; fazele procedurii administrative; operațiunile administrative; contractele administrative; executarea actelor administrative; controlul administrativ etc²¹.

Deși nu a avut impactul sperat de inițiatori acest proiect a fost avut în vedere de către specialiștii reuniți în cadrul unui colectiv special pentru definitivarea proiectului Codului de procedur administrativ constituit prin

¹⁷ I. Alexandru, M. Crăciun, S. Bucur, *Drept administrativ*, Ediția a III-a, revizuit și actualizat, Editura Universul Juridic, București, 2009, p. 104.

¹⁸ A. Iorgovan, *op. cit.*, p. 149.

¹⁹ D. Apostol Tofan, *op. cit.*, pp. 86-87.

²⁰ În literatura de specialitate sunt evidențiate, în acest ultim aspect, cazurile Germaniei, Greciei și Poloniei. A se vedea V. Vedina, *Drept administrativ*, Ediția a IX-a, Editura Universul Juridic, 2015, p. 78.

²¹ I. M. Nedelcu, *Considerații privind necesitatea adoptării unui Cod de procedur administrativ cu trimiteri la instituții juridice civile*, în *Revista de Științe Juridice*, nr. 2, 2006, p. 118.

*Ordinul ministrului internelor și reformei administrative nr. 289/2007*²². Prin H.G. nr. 1360/2008²³ au fost aprobate *Tezele prealabile ale proiectului Codului de procedură administrativă* având drept scopuri fundamentale următoarele: a) reglementarea modului în care sunt luate deciziile în administrația publică, în condițiile respectării drepturilor persoanelor fizice sau juridice, precum și a interesului public; b) asigurarea informării și participării tuturor părților interesate la luarea deciziilor administrative; c) stabilirea unor reguli minimale pentru controlul organizării și funcționării administrației publice; d) reducerea birocrăției, simplificarea mijloacelor de acțiune a administrației publice și apropierea administrației de cetățean. Structura codului astfel proiectat era bipartită cuprinzând o serie de dispoziții generale (partea a I-a), urmate de principii generale, părțile, termenii și etapele procedurii administrative, actul administrativ și operațiunile administrative, regimul general aplicabil contractelor administrative, controlul administrativ și căile de atac pe cale administrativă a actelor administrative (partea a II-a).

4. Stadiul actual în procesul de codificare a dreptului administrativ

Prin H.G. nr. 196/2016²⁴ au fost aprobate *Tezele prealabile ale proiectului Codului administrativ*. Pentru definitivarea acestui proiect prin *Ordinul ministrului dezvoltării regionale și administrației publice nr. 2394/2013*²⁵ s-a constituit un grup de lucru²⁶ alcătuit din reprezentanți ai: Consiliului Legislativ, Parlamentului României, Secretariatului General al Guvernului, Ministerului Justiției, Ministerului Dezvoltării Regionale și Administrației Publice, Agenției Naționale a Funcționarilor Publici, Ministerului Afacerilor Interne, Asociației Comunelor din România, Asociației Orașelor din România, Asociației Municipiilor din România, Uniunii Naționale a Consiliilor Județene din România, Institutului de Politici

²² Npublicat.

²³ Publicat în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 734 din 30 octombrie 2008.

²⁴ Publicat în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 237 din 31 martie 2016.

²⁵ Npublicat.

²⁶ Grupul de lucru pentru elaborarea proiectului Codului administrativ al României a fost constituit în anul 2010 în scopul realizării proiectului „Un cadru legislativ mai coerent pentru o administrație publică mai eficientă”, proiect cofinanțat din Fondul Social European prin Programul Operațional „Dezvoltarea capacității administrative”. Pentru detalii în structura unei prime forme a proiectului de Cod administrativ a se vedea V. Vedina, *Codificarea dreptului administrativ: reflecții, proiectii, stadiu și perspective*, în Caietul științific nr. 5, 2001, „Administrația statului Republica Moldova la 20 de ani de la independență”, pp. 20-21.

Publice, Transparency International România, Societăți Academice din România, Asociației pentru Implementarea Democrației, Academiei de Studii Economice și ai Universității din București – Facultatea de Drept.

În conformitate cu tezele prelabile proiectul Codului administrativ are în vedere următoarele domenii: a) administrația publică centrală; b) prefectul, instituția prefectului și serviciile publice deconcentrate; c) administrația publică locală; d) statutul funcționarilor publici și statutul juridic aplicabil personalului contractual din administrația publică; e) exercitarea dreptului de proprietate publică și privată a statului și a unităților administrativ-teritoriale; f) răspunderea administrativă; g) serviciile publice. Pentru fiecare din aceste domenii de reglementare viitorul act normativ va urmări, în principal, definirea în mod unitar a conceptelor și principiilor fundamentale și asigurarea unui cadru care să excludă paralelismele și soluțiile contradictorii.

Din punctul de vedere al structurii, viitorul Cod administrativ va fi organizat în zece părți, fiecare împărțită în titluri, capitole și secțiuni. Potrivit descrierii generale din cuprinsul tezelor prelabile, prima parte va cuprinde obiectul de reglementare, domeniul de aplicare, definițiile și principiile aplicabile administrației publice. În partea a II-a vor fi reglementate organizarea și atribuțiile autorităților administrației publice centrale (Președintele României, Guvern, ministere) și a autorităților administrative autonome. Partea a III-a va cuprinde administrația de stat în teritoriu, respectiv prefectul, instituția prefectului și serviciile publice deconcentrate. Cel de-al doilea palier administrativ este reglementat în partea a IV-a a codului care va cuprinde: organizarea administrativ-teritorială, procesul de descentralizare, autonomia locală, autoritățile administrației publice locale, secretarul unității administrativ-teritoriale, aparatul de specialitate de la nivelul unității administrativ-teritoriale, administratorul public, regimul juridic al actelor emise ori adoptate la nivelul autorităților administrației publice locale, statutul demnitarilor și al celor locali.

Următoarea parte a codului, partea a V-a, reglementează statutul funcționarilor publici și statutul juridic aplicabil personalului contractual din administrația publică: categorii de funcții publice, intrarea în corpul funcționarilor publici, drepturi și obligații ale funcționarilor publici, managementul funcției publice și gestiunea raporturilor de serviciu, regulile aplicabile personalului contractual din administrația publică (drepturi,

obligații, regimul contractual de management). În partea a VI-a este reglementat regimul juridic general al exercitării dreptului de proprietate publică și privată a statului și a unităților administrativ-teritoriale, respectiv: elementele definitorii, modalitățile de exercitare, apariția și încetarea dreptului de proprietate publică și privată al statului sau al unităților administrativ-teritoriale. Partea a VII-a reglementează tipurile, subiecții și condițiile angajării și spunderii administrative iar partea a VIII-a cuprinde reglementările referitoare la înființarea, clasificarea, modalitățile de gestiune și desființarea serviciilor publice. Ultimele două părți ale proiectului Codului administrativ cuprind dispozițiile tranzitorii și finale, respectiv modificările și completările aduse altor acte normative aflate în vigoare.

În ansamblul său viitorul Cod administrativ va înlocui prin reglementările conținute o serie de neajunsuri din activitatea administrației publice generate de un cadru normativ insuficient ori ambiguu. Cu titlu particular se urmărește unificarea prevederilor referitoare la autoritățile administrației publice centrale (Președinte, Guvern, ministere, servicii publice deconcentrate, prefect, autorități administrative autonome) și eliminarea paralelismelor, contradicțiilor și necorespondențelor. În cazul administrației publice locale unul din obiectivele principale ale codificării îl reprezintă consolidarea funcției de prestare/furnizare de servicii publice în scopul degrevării administrației publice centrale. În materia statutului funcționarilor publici un aspect important este cel privind redefinirea categoriilor de funcții publice în raport cu necesitatea separării mai clare a atribuțiilor, rolului și funcțiilor de nivel politic de cele de la nivelul administrativ-tehnic.

5. Concluzii

În actualul stadiu de evoluție a procesului de codificare a normelor dreptului administrativ se poate observa că opțiunea Guvernului României este favorabilă codificării cu prioritate a normelor de drept substanțial. Această opțiune este surprinzătoare în condițiile în care opinia majoritară exprimată în doctrină și jurisprudență este în sensul codificării într-o primă etapă a procedurii administrative. Posibilitatea pentru România de a avea primul Cod administrativ din Europa este interesantă dar și plină de provocări și pericole. Multe din aceste dezavantaje ar putea fi atenuate de posibilitatea adoptării într-un timp cât mai scurt a unui Cod de procedură

administrativ , aspect facilitat i de demersurile concretizate în acest sens la nivelul Uniunii Europene.