

OPINII PRIVIND PROIECTUL CODULUI DE PROCEDURĂ ADMINISTRATIVĂ AL ROMÂNIEI

Judecător drd. Iuliana Rîciu

1. Codificarea administrativă, reprezintă alături de celelalte codificări, chintesența sistematizării dreptului, impunându-se în procesul de reformare a administrației publice, de depășire a curențelor cu care aceasta se confruntă în prezent. Codificarea administrativă, ar oferi multiple avantaje care ar consta, printre altele, în simplificarea și corelarea legislației în materie, reducerea numărului imens de reglementări existente în domeniu, crearea unui cadru legal general de referință și în acord cu codul, eliminarea paralelismelor, contradicțiilor și necorelărilor legislației și a unor curențe determinate de nemotivarea actelor, de necitarea părților etc¹. De asemenea, viitorul Cod de Procedură Administrativă al României ar trebui să asigure o deplină armonie între legislația internă a României și legislația comunitară. În acest sens, un studiu comparat în raport cu stadiul în care se află legislația europeană aparținând unor state integrate comunitar ar fi de un real folos pentru ca viitorul cod să cuprindă norme de procedură administrativă fără echivoc, care să determine o aplicare unitară în deplin consens cu normele comunitare în domeniu.

Intrucât, în proiectul Codului de procedură Administrativă se prevede la art. 2 faptul că: "procedura prevăzută de prezentul cod cuprinde norme procedurale contencioase și necontencioase, cu excepția normelor care au ca obiect soluționarea litigiilor de contencios administrativ", rezultă că este făcută implicit o delimitare între procedura administrativă jurisdicțională reglementată de proiectul codului și procedura de soluționare a cererilor în contencios administrativ conform legii nr. 554/2004². În acest mod se creează iarăși o ruptură între cele două proceduri și, în loc să fie simplificată procedura, avem de a face cu două proceduri paralele și cu un imens material legislativ în domeniu ceea ce înseamnă lipsa unei reglementări generale și unitare pentru domeniul administrativ materializată în prezent în inexistența unor principii de bază în materie administrativă reclamată de evoluția socială, cum ar fi: în domeniul actelor administrative lipsa motivării acestora, inclusiv a refuzului motivat de a satisface o cerere privitoare la un drept subiectiv ori interes legitim invocat de solicitant; în materie procedurală neconsacrarea principiului audierii părții reclamante ori a organului care a întocmit actul sancționator sau a încălcat legea; în materia căilor de atac administrative neordonarea gradelor de jurisdicție și a succesiunii acestora, nereglementarea unitară a circuitului documentelor administrative în cadrul instituțiilor publice etc.³

2. Vom avea deci, pe de o parte Codul de procedură Administrativă ce abordează procedura actelor administrative pe principalele faze de derulare a acestora, respectiv: pregătirea, elaborarea, emiterea, adoptarea, aducerea la cunoștință a acestora, punerea în executare și controlul actelor și măsurilor administrative, iar pe de altă parte Legea nr.

¹I. Alexandru - un punct de vedere în conturarea unei concepții privind elaborarea Codului Administrativ, în Revista română de drept nr. 9/1976.

² Legea nr. 554/2004 a Contenciosului Administrativ (M.Of. partea I nr. 1154/7.12.2004).

³ Ioan Santai - Codificarea administrativă - cerința a statului de drept și a integrării europene a României - Revista de drept public nr. 1/2003.

554/2004 a Contenciosului Administrativ potrivit căreia: " orice persoană care se consideră vătămată într-un drept al său ori, într-un interes legitim, de o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționare în termen legal a unei cereri, se poate adresa instanței de contencios administrativ competente, pentru anularea actului , recunoașterea dreptului pretins sau a interesului legitim și repararea pagubei ce i-a fost cauzată" .

Înainte de revizuirea constituțională din 2003, recursul administrativ jurisdicțional, respectiv procedura instituită prin viitorul cod de procedură administrativă, trebuia exercitat înainte de sesizarea instanței de contencios administrativ , practica instituind sancțiunea decăderii în caz de neexercitare a recursului administrativ prealabil sesizării instanței . In prezent, ca urmare a dispozițiilor art. 21 alin. 4 din Constituția României " jurisdicțiile administrative sunt facultative și gratuite " , coroborate cu dispozițiile art. 6 din Legea nr. 554/2004, se instituie regula potrivit căreia persoanele fizice sau juridice nu mai sunt obligate să recurgă la recursul administrativ jurisdicțional atunci când intenționează să conteste un act administrativ pentru care legea prevede această procedură, putând intenta direct acțiunea în contencios administrativ. Apreciem că , în raport de argumentele expuse, proiectul Codului de procedură administrativă ar trebuie să reglementeze mai detaliat jurisdicția administrativă înscrisă în Titlul IX, capitolul III, precum și Titlul X, capitolul I și II, întrucât dispozițiile codului nu sunt suficient de lămuritoare .De asemenea, ar trebui aprofundată interferența procedurii administrativ jurisdicționale cu procedura contenciosului administrativ stabilită de legea contenciosului administrativ , care reglementează problema raportului dintre recursul administrativ jurisdicțional și acțiunea în contencios administrativ.

Deoarece, Codul de procedură administrativă se vrea o chintesență a sistematizării dreptului procesual administrativ și nu existența a două structuri paralele respectiv structurile organizatorice cu atribuții jurisdicționale existente în cadrul administrației publice și sistemul instanțelor judecătorești , apreciem că se impune fie înglobarea Legii nr. 554/2004 în conținutul Codului de procedură administrativă prin extinderea acestuia cu noi capitole care să cuprindă dispozițiile legii contenciosului administrativ , fie impunerea obligativității parcurgerii procedurii administrative obligatorii înainte de sesizarea instanței de contencios administrativ, ceea ce implică și o modificare a dispozițiilor art. 21 alin. 4 din legea fundamentală care să excludă faptul că jurisdicțiile administrative sunt facultative. Numai în acest sens apreciem că, se asigură unitatea sistemului judiciar român , așa cum rezultă din prevederile constituționale.

3. Proiectul Codului de procedură administrativă prevede condițiile procedurale anterioare, concomitente și ulterioare emiterii sau adoptării actelor administrative fiind definită în parte fiecare operațiune, succesiunea derulării ei, locul și importanța ocupată de procedura actului (avize, acorduri , cvorum și majoritate necesară, motivare, redactare, semnare, aprobare, confirmare, publicare sau comunicare) , într-o strânsă corelație cu metodologia generală de tehnică legislativă aplicabilă și în materie normativ - administrativă⁴. Se instituie astfel obligativitatea motivării actelor administrative, constând în arătarea considerentelor de fapt și de drept care justifică și impun adoptarea unui act normativ sau individual , asigurându-se transparența decizională, întărirea capacității administrative, simplificarea procedurilor în materie, în ceea ce privește raportul executiv -

⁴Legea nr. 24/2000, privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, publicată în M.Of. nr. 139 din 31.03.2000; HG nr. 555/2001, pentru aprobarea Regulamentului privind procedurile pentru supunerea proiectelor de acte normative spre adoptare Guvernului, publicată în M. Of.nr.334 din 22. 06. 2001.

cetățean, urmărindu-se eliminarea birocrăției, formalismului și corupției în acest important segment al vieții publice , asigurându-se totodată accesul neîngrădit la informațiile de interes public . Realizarea acestui obiectiv se poate asigura doar prin eliminarea caracterului facultativ al procedurii administrativ-jurisdicționale cu implicații și în sfera procedurii de soluționare a cererilor în contenciosul administrativ unde se impune o reconsiderare a conținutului și termenelor de exercitare a acțiunii în contencios administrativ . Tot astfel se pot evita și abuzurile din partea administrației și se va institui o responsabilizare a acesteia cu privire la actele administrative emise sau adoptate de o instituție publică sau de interes public . În concluzie, apreciem că este benefică evitarea unui paralelism între structurile organizatorice cu atribuții jurisdicționale existente în cadrul administrației publice , deci un sistem paralel cu sistemul instanțelor judecătorești existente, prin instituirea obligativității parcurgerii procedurii prevăzute în viitorul cod de procedură administrativă , pentru realizarea unui sistem juridic român unitar generat implicit de o practică judiciară unitară în această materie .

4. O altă corelare se impune a fi realizată între Codul de procedură administrativă și dispozițiile legale cuprinse în Codul de procedură fiscală, aflat deja în vigoare . Se impune, astfel, clarificarea fără echivoc a sensului noțiunilor cuprinse în coduri , pentru a nu se da nici o posibilitate de interpretare a acestor noțiuni , și a se face distincția clară între procedura administrativă instituită în viitorul Cod de procedură administrativă și procedura referitoare la actul administrativ fiscal , care face obiectul unei reglementări speciale, respectiv OG nr. 92/2003 - Codul de procedură fiscală ⁵ , care constituie în prezent sediul materiei pentru principalul recurs administrativ-jurisdicțional . În cadrul procedurii instituite de Codul de procedură fiscală, contestatorul trebuie să aștepte decizia finală a contestației actului administrativ fiscal de către organul competent să soluționeze contestația și numai apoi poate sesiza instanța de contencios administrativ , acesta fiind încă un argument în sprijinul eliminării caracterului facultativ al procedurii administrativ-jurisdicționale în fața organului administrativ - jurisdicțional, însărcinat cu jurisdicția administrativă specială.

Practicienii dreptului apreciază ca fiind deosebit de meritoriu demersul în vederea elaborării și adoptării viitorului Cod de procedură administrativă , fiind absolut necesar ca legislativul să dezbată și adopte pe lângă acest act și un cod administrativ , iar jurisdicțiile administrative prevăzute în alte legi să fie armonizate cu viitorul Cod de procedură administrativă în vederea armonizării legislației și aplicării normelor juridice în mod eficient.

⁵Codul de procedură fiscală a fost adoptat prin OG 92/2003, republicată în M.Of. nr. 560/24.06.2004, modificată prin OG 20/2005 (M.Of. nr. 101 din 31.01.2005), adoptată prin legea nr. 210/2005 (M.Of. nr. 580 din 5.07.2005 .