

NOTĂ INFORMATIVĂ la proiectul Codului de procedură administrativă

Condițiile ce au impus elaborarea proiectului

Legislația în vigoare abundă în reglementări cu privire la aspecte ce vizează modul de funcționare a autorităților administrației publice și instituțiilor publice, de prestare de către acestea a serviciilor publice cetățenilor și persoanelor juridice, emiterea de acte administrative cu caracter normativ sau individual, mecanismele de rezolvare a petițiilor, de soluționare a cererilor privind accesul la informație, de asigurare a transparenței activității autorităților publice în fața societății civile.

Această multitudine de reglementări prevede o serie de proceduri speciale și neuniforme, conținând deseori și contradicții între prevederi, fapt ce duce la o aplicare greoaie și neunitară a lor de către beneficiari – atât autorități publice și instanțe judecătorești, cât și cetățeni.

Din practica existentă în activitatea autorităților publice și în urma analizei legislației naționale existente în domeniul reglementării procedurilor administrative, se poate de concluzionat cu pregnanță existența următoarelor probleme:

- lipsa coerenței legislative în domeniu, determinată de multitudinea actelor normative existente;
- lipsa clarității actelor legislative și normative în domeniu și limitarea accesibilității acestora determinate de modificările succesive ale legislației specifice;
- lipsa sistematizării regulilor, care să governeze activitatea autorităților administrației publice, în așa fel încât cadrul normativ să fie înțeles de toți și, prin urmare, să fie în mod facil controlabil;
- lipsa unei terminologii unitare;
- lipsa coroborării regulilor, conceptelor și instituțiilor juridice specifice procedurii administrative cu cele proprii contenciosului administrativ.

Totodată, în urma examinării studiilor relevante ale experților Programului SIGMA „Suport în vederea ameliorării guvernării și managementului” (o inițiativă comună a OCDE și Uniunii Europene, finanțată în special de Uniunea Europeană), s-a constatat că doctrina și practica administrativă în mai multe state europene (*Finlanda, Suedia, Țările Baltice, Austria, Grecia, Elveția, etc.*) au fost preocupate în mod constant de sistematizarea și simplificarea legislației administrative în contextul unei inflații normative caracterizate de abundența textelor normative și instabilitatea regulilor de funcționare a administrației de stat. În aceste state demersurile de codificare au urmărit asigurarea unei mai mari securități juridice și a unei

accesibilități a dreptului, în acord cu exigențele constituționale legate de garantarea drepturilor și intereselor substanțiale ale cetățenilor.

Ținând cont de faptul că dreptul administrativ modern este un domeniu evolutiv, iar influențele exercitate de dreptul european și bunele practici europene în materie asupra sistemului juridic național sunt în prezent o necesitate, se consideră oportun ca acest demers să fie promovat și pe plan intern.

Astfel, s-a constatat că perfecționarea legislației moldovenești la acest capitol urmează să aibă drept scop reglementarea într-o formă unitară și sistemică a procedurilor administrative existente, astfel încât să fie înlăturate carențele generale de fragmentare, lipsa de claritate, lipsa de accesibilitate a legislației pentru cetățeni. Acest exercițiu prevede codificarea și simplificarea legislației ce reglementează procedurile administrative existente, prin elaborarea proiectului Codului de procedură administrativă.

Finalitățile urmărite prin implementarea Codului de procedură administrativă

În actuala perioadă care tinde spre o stabilizare legislativă se impune la nivelul tuturor ramurilor dreptului necesitatea sistematizării normelor juridice în funcție de noile realități sociale și constituționale. Și în domeniul administrației publice și al dreptului administrativ necesitatea sistematizării normelor juridice este o problemă de primă importanță. Astfel, normele juridice care formează ramura dreptului administrativ, spre deosebire de alte ramuri de drept care sunt codificate, sunt cuprinse în acte legislative disparate și nu într-un cod unitar care să asigure o unitate și o coeziune care să aibă ca bază principii comune.

Inițiativa codificării legislației naționale reiese din doctrina și practica administrativă a majorității statelor membre ale Uniunii Europene, care au semnalat în diferite ocazii necesitatea unui corp coerent de reguli în ceea ce privește procedura administrativă derulată de autoritățile publice.

Inclusiv din aceste considerente, una din acțiunile prioritare identificate în Programul de activitate al Guvernului „Integrarea Europeană: Libertate, Democrație, Bunăstare” (2009-2013), la Capitolul „Reforma administrației publice centrale”, se referă la reglementarea organizării administrației publice centrale și a procedurilor administrative, prin adoptarea unor noi acte legislative cu privire la organizarea și funcționarea administrației publice centrale, și, respectiv, de reglementare a procedurilor administrative, care să fie compatibile cu cele mai bune practici europene.

De altfel, disocierea prevederilor privind organizarea administrativă de cele ce țin de procedurile administrative generale aplicabile în cadrul administrației de stat

corespunde și recomandărilor experților Programului SIGMA, care au relevat că aceasta reprezintă o soluție adoptată de mai multe state membre ale Uniunii Europene.

Astfel, în scopul realizării Programului de guvernare, a fost deja adoptată Legea nr. 98 din 4 mai 2012 privind administrația publică centrală de specialitate. Această lege formează cadrul legal unic pentru reglementarea relațiilor ce țin de organizarea și funcționarea administrației publice centrale de specialitate, fiind una din măsurile menite să contribuie la crearea unui cadru instituțional eficient și durabil al administrației publice centrale de specialitate, aflate în subordinea Guvernului.

Adoptarea unui Cod de procedură administrativă va facilita folosirea unei terminologii unitare pentru aceleași relații juridice, instituții, principii și concepte juridice, reducându-se astfel riscul interpretării lor diferențiate. De asemenea, codificarea are o importanță deosebită și din perspectiva Reformei administrației publice centrale. Aceasta va furniza o bază clară și ordonată de texte juridice, pregătind astfel reformarea procedurilor administrative existente. Mai mult, codificarea va putea fi folosită ca o oportunitate de îmbunătățire, revizuire și simplificare a ulterioară a legislației în vigoare în domeniu.

Proiectul Codului de procedură administrativă are în vedere îndeplinirea următoarelor obiective:

- uniformizarea soluțiilor legale disparate existente în legislația actuală, precum și reglementarea pentru prima dată a unor situații juridice semnalate de practica administrativă a autorităților publice;

- coroborarea regulilor, conceptelor și instituțiilor juridice specifice procedurii administrative cu cele proprii contenciosului administrativ;

- simplificarea mijloacelor de acțiune a administrației publice prin coerența și predictibilitatea procedurilor;

- creșterea transparenței decizionale și îmbunătățirea comunicării în interiorul și exteriorul administrației publice;

- asigurarea stabilității procedurilor administrative și indirect predictibilitatea actului administrativ.

În fine, nu trebuie omis faptul că adoptarea unui cod stabil în timp, cu toate dificultățile legate de promovarea acestuia, ar spori încrederea cetățenilor în continuitatea și durabilitatea reglementărilor legale și implicit ar îmbunătăți imaginea administrației de stat în societate.

Structura proiectului Codului de procedură administrativă

După efectuarea unei analize comparative a legislației relevante ale unor state membre ale Uniunii Europene s-a constatat existența unor prevederi generale

comune, referitoare la structura unui cod sau a unei legi generale care reglementează procedura administrativă. În urma acestei analize, structura proiectului Codului de procedură administrativă a fost concepută încât să răspundă nevoii de reglementare unitară a unor aspecte esențiale în funcționarea administrației publice, corelativ cu elementele de noutate și cu soluțiile legislative identificate anterior. Astfel, se propune următoarea structură a proiectului Codului de procedură administrativă:

Partea I cuprinde dispoziții fundamentale privind scopul și obiectul de reglementare, înțelesul unor termeni (autoritate publică, activitate administrativă, act administrativ etc.), principiile procedurii administrative, principalii participanți în procedura administrativă, regimul juridic al competenței, termenile în procedura administrativă, costurile procedurii.

Partea a II-a detaliază procedura administrativă necontencioasă. Titlul I este dedicat etapelor necesare a fi parcurse în cadrul procedurii administrative – inițierea procedurii, drepturi procedurale și incidente, investigații, probe, audierea părții, comunicarea în cadrul procedurii și mijloacele de finalizare a procedurii.

Titlurile II și III sunt dedicate unei instituții juridice centrale a dreptului administrativ: actul administrativ. După dispozițiile generale privind actele administrative, sunt reglementate diferitele formalități procedurale necesare emiterii sau adoptării actelor administrative, și adoptarea/emiterea efectivă a actelor administrative. Un titlu separat vizează efectele juridice ale actelor administrative și include intrarea în vigoare, executarea și încetarea efectelor acestora.

Titlul IV reglementează operațiunile administrative, categorie cu importante implicații practice mai ales în sfera contenciosului administrativ.

Titlul V al Părții a II-a stipulează regimul juridic al contractelor administrative. Se prezintă criteriile de calificare a unui contract ca fiind administrativ și efectele juridice ale acestei calificări.

În final, Titlul VI tratează pe scurt controlul administrativ, formele acestuia și principiile după care se va exercita controlul, iar un altul stipulează căile de atac pe cale administrativă a actelor administrative, în special, recursul administrativ ierarhic. Concomitent, titlul respectiv reglementează mijloacele alternative de soluționare a disputelor administrative, aceste proceduri prealabile sesizării instanței de judecată urmînd să aibă un rol important atît în ceea ce privește responsabilizarea autorităților publice pentru apărarea drepturilor și intereselor persoanelor și interesului public, cît și evitarea litigiilor de contencios administrativ.

Partea a III-a din proiect conține dispozițiile finale și tranzitorii și identifică, de asemenea, reglementări care nu vor necesita un regim derogatoriu, și urmează a fi abrogate integral ca efect al intrării în vigoare a Codului.

Principalele caracteristici și prevederi ale proiectului, locul actului în sistemul legislației

Analiza actelor legislative cu privire la procedurile administrative din mai multe state membre ale Uniunii Europene, experiența cărora s-a considerat a fi relevantă pentru cazul Republicii Moldova, precum și a studiilor Programului SIGMA, permite să conturăm principalele caracteristici și prevederi ale proiectului Codului de procedură administrativă, compatibile cu bunele practici europene:

A) Constituționalitate

Codul ține cont de cerințele și constrângerile constituționale, în special acele care decurg din acordurile internaționale cu privire la drepturile omului și acele care reflectă principiile care au stat la baza edificării statului (supremația legii, respectarea principiului legalității în activitatea autorităților publice etc.).

B) Sfera de reglementare

Sfera de reglementare a Codului este una precisă. Actele administrative care vor cădea sub incidența Codului sunt definite clar. Astfel, conform experienței europene, Codul se va aplica atât actelor administrative cu caracter individual (decizii de eliberare a diferitor cate permissive, licențelor, de aplicare a sancțiunilor administrative etc.), precum și activităților de reglementare (adoptarea diferitor acte departamentale de aplicabilitate generală).

Sunt clarificate obiectul și subiecții Codului de procedură administrativă. Ca o chestiune de principiu, acțiunile tuturor autorităților publice vor trebui adoptate prin respectarea procedurilor administrative reglementate în Cod. Prin urmare, deciziile întreprinderilor de stat, care exercită, în temeiul legii, prerogative de putere publică nu trebuie reglementate prin proceduri administrative, dar prin prevederile relevante și aplicabile pentru asemenea cazuri (dreptul comercial, dreptul muncii etc.), unde principiul legalității are semnificație diferită.

De asemenea, Codul reglementează și noțiunea de parte interesată, ceea ce va permite deschiderea administrativă în scopul protejării intereselor legale a cetățenilor și persoanelor juridice private.

De menționat, că proiectul prevede separare totală între faza administrativă și cea judiciară și nu reglementează aspectele legate de procedura contencioasă, deoarece subiecții care vor aplica prevederile Codului și, respectiv, ale Legii contenciosului administrativ sunt diferiți. La etapa administrativă e vorba despre funcționari publici sau autoritățile publice, în timp ce la etapa judiciară, aceștia sunt judecătorii. Așadar, din punct de vedere practic contestarea actelor administrative în instanțele de contencios administrativ va constitui și în continuare obiectul Legii

contenciosului administrativ nr.793-XIV din 10.02.2000. Astfel, Codul va reglementa exclusiv procesul decizional administrativ ne-contencios precum și recursurile (fie ierarhice, fie nu) în cadrul administrației de stat. La rândul său, acțiunea în contencios administrativ va rămâne a fi acțiunea prin care deciziile administrative se vor revizui în instanțe de judecată.

Codul de procedură administrativă nu se va aplica la distribuirea competențelor între autoritățile publice. Acest aspect este reglementat de Legea privind administrația publică centrală de specialitate. Cu toate acestea, Codul reglementează procedura de soluționare a conflictelor de competențe între două sau mai multe organe legate de emiterea actelor administrative.

În mod similar, Codul conține reglementări privind condițiile și circumstanțele delegării împuternicirilor de luare a deciziilor administrative în cadrul autorităților publice.

Anumite modalități și mijloace de cooperare inter-administrativă constituie de asemenea obiectul Codului de procedură administrativă.

În ceea ce privește probele, Codul nu definește în detaliu dovezile care sunt acceptate din punct de vedere juridic în cadrul procedurilor administrative. Astfel, în cazul sancțiunilor, se face o referire la cadrul legal general, care se conține în Codul de procedură civilă, Codul contravențional și Codul penal. Concomitent, a fost limitată discreția administrativă în luarea deciziei cu privire la care fapte pot servi drept probă în procedură administrativă.

Conform practicilor europene relevante, reglementarea accesului părților interesate la documentele administrative și protecției datelor cu caracter personal vor fi reglementate în continuare prin acte legislative speciale.

De asemenea, Codul stabilește dreptul de a fi audiat în procedură, făcând distincție între audierea asupra acțiunilor administrative individuale și audierea asupra acțiunilor de natură normativă, precum și între organizarea procedurilor de audiere aplicabile în aceste cazuri.

C) Siguranța juridică

Principiul siguranței juridice este unul esențial în dreptul administrativ european. Pentru a asigura acest principiu este important ca cetățenii și autoritățile publice să poată să recunoască ușor când și în ce condiții deciziile administrative intră în vigoare.

Din acest motiv s-a propus stipularea expresă în Cod că un act administrativ intră în vigoare odată cu notificarea lui. Doar dacă actul administrativ va avea o deficiență evidentă el va trebui să fie nul și să nu aibă consecințe juridice. Faptul că pentru ca un act administrativ să producă consecințe juridice este nevoie de o simplă

notificare nu înseamnă că actul administrativ va putea fi în contradicție cu legea. Acest principiu poate părea straniu la prima vedere, dar el este necesar pentru a menține siguranța juridică, deoarece stabilirea datei începerii efectelor juridice ale unui act administrative va trebui să se facă într-un mod clar și vizibil. Cetățenii și autoritățile publice vor trebui să accepte intrarea în vigoare, chiar dacă există dubii în privința legalității acestuia. Actul va rămâne în vigoare pînă cînd nu va fi anulat prin decizia administrativă a unei autorități publice ierarhic superioare sau prin hotărîrea instanței de judecată competente. Totodată, efectele juridice ale unui act administrativ vor putea înceta printr-o decizie a aceleiași autorități publice sau după expirarea perioadei de valabilitate a acestuia.

Principiul siguranței juridice nu va priva însă părțile interesate de dreptul de a solicita recurs administrativ. Iată de ce a fost stabilit expres că recursul împotriva unui act administrativ în mod regulamentar va fi o măsură provizorie dacă executarea imediată a acestuia nu este prevăzută expres în lege sau ordonată de autoritatea publică emitentă. Suspendarea efectelor actului administrativ va însemna că acesta nu va intra în vigoare și în consecință nu va putea fi executat. Actul va putea intra în vigoare doar în cazul în care interesul public va fi imperativ, chiar dacă va fi contestat de oricare din părțile interesate.

D) Dreptul de petiționare

Un alt principiu general care este statuat în Cod, compatibil cu legislația majorității statelor membre ale UE, se referă la întrebarea cînd și în ce mod un cetățean va putea solicita unei autorități publice să ia măsuri în conformitate cu legea. Prin aceasta va fi asigurat dreptul oricărei persoane interesate de a solicita acțiune administrativă, care de altfel este un drept garantat constituțional. Prin urmare, oricare persoană fizică sau juridică afectate direct sau indirect de actul administrativ respectiv va putea solicita administrației de stat să ia măsuri atunci cînd drepturile și interesele lor legitime vor fi încălcate, lucru care va putea fi înțeles fie în sens larg, fie în unul restrîns.

Elemente de novație legislativă

Cu toate că proiectul are drept scop de bază sistematizarea prevederilor de procedură administrativă ce se conțin actualmente în mai multe acte legislative, acesta propune și reglementarea unor elemente cu caracter de noutate în acest domeniu, precum:

- descrierea și explicarea principiilor, principalelor concepte și instituții incidente domeniului procedurii administrative, în vederea asigurării unui limbaj și unei aplicabilități unitare în materie;

- reglementarea etapelor procedurii administrative de la inițierea acesteia și pînă la finalizarea ei, inclusiv părțile, probele și tipurile de răspundere;

- clarificarea regimului juridic aplicabil actelor, operațiunilor și contractelor administrative.

Impactul proiectului asupra domeniilor social, economic, de mediu, asupra mediului de afaceri și impactul asupra bugetului de stat

Se apreciază că ***impactul social*** se va manifesta la nivelul sistemului administrativ, prin:

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

- apropierea administrației publice de cetățean și îmbunătățirea calității serviciilor publice oferite cetățenilor, prin simplificarea mijloacelor de acțiune a administrației și reducerea birocrăției;

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

- creșterea responsabilizării autorităților publice, prin stabilirea unor reguli minimale pentru controlul funcționării administrației publice.

Se apreciază că proiectul nu va avea ***impact economic și de mediu***, datorită obiectului de reglementare specific.

Se apreciază că proiectul va avea un ***impact asupra mediului de afaceri***, ce se va manifesta, de asemenea, la nivelul sistemului administrativ, în principal prin reducerea birocrăției, prestarea mai rapidă a serviciilor legate de reglementarea activității de întreprinzător și abordarea adecvată a problemelor administrative, introducerea unor mecanisme noi, mai eficiente, de aplicare a legislației, etc.

Se apreciază că proiectul Codului nu va avea ***impact asupra bugetului de stat***, deoarece nu se referă la acest subiect.

Efectele proiectului asupra legislației în vigoare

În urma inventarierii cadrului legal de reglementare a procedurilor administrative, enumerăm actele legislative și normative principale ale căror prevederi vor necesita corelare și armonizare într-un cadru legal unitar – Cod de procedură administrativă sau, eventual, vor fi abrogate integral:

a) Legea nr. 190-XIII din 19 iulie 1994 cu privire la petiționare (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1994, nr. 4, art. 47);

b) Legea nr. 982-XIV din 11 mai 2000 privind accesul la informație (Monitorul oficial al Republicii Moldova, 2000, nr. 88-90, art. 664);

c) Legea privind transparența în procesul decizional nr. 239-XVI din 13 noiembrie 2008 (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2008, 215-217, art. 798);

d) Hotărârea Guvernului nr. 208 din 31 martie 1995 „Pentru aprobarea Instrucțiunilor privind ținerea lucrărilor de secretariat referitoare la petițiile persoanelor fizice și juridice, adresate organelor de stat, întreprinderilor, instituțiilor și organizațiilor Republicii Moldova” (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1995, nr. 24, art. 192);

e) Hotărârea Guvernului nr. 96 din 16 februarie 2010 „Cu privire la acțiunile de implementare a Legii nr. 239-XVI din 13 noiembrie 2008 privind transparența în procesul decizional” (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2010, nr. 30-31, art. 161).

De asemenea, adoptarea Codului va necesita introducerea amendamentelor de rigoare în Legea contenciosului administrativ nr. 793-XIV din 10.02.2000, care în mod logic urmează să completeze acest demers de sistematizare legislativă. Actul legislativ în cauză adoptat în 2000, și amendat ulterior de treisprezece ori, necesită a fi adus în concordanță cu dispozițiile de procedură administrativă, ce vor fi stipulate în noul Cod, fără a fi schimbată concepția generală, de ansamblu, a Legii date.

Compatibilitatea proiectului cu legislația comunitară în materie

În procesul integrării europene, reformarea administrației de stat, în special la capitolul dezvoltarea legislației ce reglementează procedurile administrative aplicabile în activitatea autorităților publice, nu poate fi privită fără a fi luate în considerare cele mai bune practici europene în acest domeniu.

Astfel, concepția proiectului Codului are în vedere dreptul comparat și experiența relevantă a unor state europene, cu sisteme administrative destul de diverse.

În acest context, la elaborarea proiectului Codului a fost examinate în special legislația Țărilor Baltice și Țărilor Scandinave, în care se evidențiază un proces continuu și activ de perfecționare a legislației privind procedurile administrative, precum și actele legislative în domeniu ale Austriei, Greciei, Elveției. Astfel, au fost supuse unei analize comparative:

Codul de procedură administrativă al Republicii Letonia din 25 octombrie 2001, în vigoare de la 1 februarie 2004;

Legea Republicii Lituania cu privire la administrarea de stat din 27 iunie 2006 nr. X-736;

Legea Republicii Estonia cu privire la procedura administrativă din 6 iunie 2001;

Actul legislativ al Republicii Finlanda nr. 434/2003 „Actul cu privire la procedurile administrative”;

Legea Regatului Suediei cu privire la procedura administrativă nr. 1986:223;

Actul legislativ al Republicii Austria „Actul general cu privire la procedurile administrative din anul 1991”;

Legea Republicii Elene nr. 2690 din 9 martie 1999 „Cu privire la adoptarea Codului privind procedurile administrative și altor acte legislative”;

Legea federală a Confederației Elvețiene cu privire la procedurile administrative din 20 decembrie 1968.

Codul de procedură administrativă al Portugaliei nr. 442 din 15 noiembrie 1991

Concomitent, au fost analizate:

Directiva 2006/123/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 12 decembrie 2006 privind serviciile în cadrul pieței interne

Codul European al Bunei Conduite Administrative

documentele plasate pe pagina-web oficială a Programului SIGMA (<http://www.sigmaweb.org>) și studiile puse la dispoziția Cancelariei de Stat de către experții acestui Program.

În urma analizelor efectuate s-a constatat că scopul și principalele prevederi din proiectul Codului corespund tendințelor actuale în legislația administrativă a multor state europene.

Reieșind din argumentele invocate, considerăm că sistematizarea (codificarea) administrativă va asigura într-o concepție unitară:

- organizarea rațională a întregului aparat de specialitate al administrației publice în scopul creșterii eficienței acestuia;
- stabilirea precisă a drepturilor și obligațiilor care revin funcționarilor din administrația publică, precum și a răspunderii lor pentru faptele de serviciu;
- cunoașterea de către cetățeni a drepturilor și obligațiilor ce le revin în calitate de subiecte ale raporturilor juridice cu administrația publică.

În contextul celor expuse, a fost elaborat proiectul Codului de procedură administrativă pe care îl prezentăm spre avizare instituțiilor interesate și consultare publică.

**Secretar general
al Guvernului**

Victor BODIU