



AVIZ
**referitor la proiectul de Ordonanță de urgență pentru
completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.57/2019
privind Codul administrativ**

Analizând proiectul de **Ordonanță de urgență pentru completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ**, transmis de Secretariatul General al Guvernului cu adresa nr.371 din 25.09.2020 și înregistrat la Consiliul Legislativ cu nr.D1066/25.09.2020,

CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art.2 alin.1 lit.a) din Legea nr.73/1993, republicată și al art.46(2) din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ,

Avizează favorabil proiectul de ordonanță de urgență, cu următoarele observații și propuneri:

1. Prezentul proiect de Ordonanță de urgență a Guvernului are ca obiect completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ, cu modificările și completările ulterioare, urmărindu-se introducerea art.364¹ referitor la acceptarea donațiilor și a legatelor făcute către stat sau unitățile administrativ-teritoriale care au ca obiect bunuri ce vor intra în proprietatea privată a acestora.

De asemenea, se preconizează completarea art.510 cu un alineat referitor la exercitarea cu caracter temporar a funcțiilor publice de conducere vacante, pe întreaga durată a stării de alertă și pentru o perioadă de maximum 60 de zile, calculate de la data încetării stării de alertă, fără a fi necesară organizarea unor concursuri și cu notificarea prealabilă a Agenției Naționale a Funcționarilor Publici, cu 5 zile înainte de dispunerea măsurii.

2. Menționăm că Secretariatul General al Guvernului a transmis Consiliului Legislativ, cu adresa nr.352 din 10.09.2020, un *proiect de Ordonanță de urgență pentru completarea articolului 510 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul*

administrativ, fiind emis avizul favorabil cu observații și propuneri nr.954/14.09.2020.

Precizăm că pe site-ul oficial al Guvernului, în lista proiectelor de acte normative **adoptate** în cadrul ședinței Guvernului din 24 septembrie 2020, la pct.III subpct.3, figurează **proiectul de Ordonanță de urgență pentru completarea art.510 din Ordonanța de urgență nr.57/2019 privind Codul administrativ**.

Având în vedere ca proiectul de act normativ adoptat în cadrul ședinței de Guvern din 24 septembrie 2020 a fost transmis spre avizare Consiliului Legislativ într-o altă formă, cuprinzând și dispoziții noi, precizăm că este necesară adoptarea acestuia în cadrul unei ședințe ulterioare.

3. Precizăm că prezentul proiect **nu a fost transmis însoțit de avizul de oportunitate** al Departamentului pentru Relația cu Parlamentul din cadrul Secretariatul General al Guvernului.

De asemenea, reamintim faptul că precedentul **proiect de Ordonanță de urgență pentru completarea articolului 510 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ** a fost însoțit de avizul de oportunitate nr. 229A din 3 septembrie 2020, emis pentru un alt proiect, proiectul de Ordonanță de urgență a Guvernului pentru stabilirea unor măsuri administrative în domeniul funcției publice.

4. În raport cu prevederile **art.115 alin.(4) din Constituția României**, republicată, conform cărora Guvernul poate adopta ordonanțe de urgență numai în situații extraordinare a căror reglementare nu poate fi amânată și având în vedere jurisprudența Curții Constituționale în materie, preambulul ordonanței de urgență trebuie să cuprindă detalierea elementelor de fapt și de drept în susținerea situației extraordinare, a cărei reglementare nu poate fi amânată și care impun recurgerea la această cale de reglementare.

Menționăm că, așa cum a reținut Curtea Constituțională prin **Decizia nr.214/2019**, *„numai existența unor elemente cu caracter obiectiv, care nu au putut fi prevăzute, poate determina apariția unei situații a cărei reglementare se impune cu celeritate. Constatarea acestor elemente se realizează de Guvern, care este obligat să motiveze intervenția sa în preambulul actului normativ adoptat”*. De asemenea prin **Decizia nr.1008/2009**, Curtea a statuat că *„pentru emiterea unei ordonanțe de urgență este necesară existența unei stări de fapt obiective, cuantificabile, independente de voința Guvernului,*

*care pune în pericol un interes public.”. Totodată, Curtea, în jurisprudența sa, de exemplu prin **Decizia nr.919/2011**, a statuat în mod constant că „situațiile extraordinare exprimă un grad mare de abatere de la obișnuit sau comun, aspect întărit și prin adăugarea sintagmei "a căror reglementare nu poate fi amânată. (...) Pentru a fi pe deplin respectate exigențele art.115 alin.(4) din Constituție, Guvernul trebuie să demonstreze și faptul că măsurile în cauză nu sufereau amânare, practic, că **nu exista vreun alt instrument legislativ ce ar fi putut fi folosit în vederea evitării rapide a consecințelor negative**”.*

5. Așa cum vom arăta în cele urmează, proiectul nu îndeplinește criteriile de claritate și previzibilitate impuse de normele de tehnică legislativă, fiind necesară resistemizarea și reformularea textelor propuse.

În acest context, precizăm că în Decizia Curții Constituționale nr.22/2016, s-a statuat că „**una dintre cerințele principiului respectării legilor vizează calitatea actelor normative**”, orice act normativ trebuind „să îndeplinească anumite condiții calitative, printre acestea numărându-se **previzibilitatea**, ceea ce presupune că acesta trebuie să fie **suficient de clar și precis pentru a putea fi aplicat**” și că „**respectarea prevederilor Legii nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative se constituie într-un veritabil criteriu de constituționalitate prin prisma aplicării art.1 alin.(5) din Constituție**”.

6. La **primul paragraf al preambulului**, precizăm că referirea la donații este incompletă, nementionându-se către cine sunt făcute acestea și în ce domeniu vor intra, public sau privat.

În plus, referitor la sintagma „stipulându-se aprobarea”, precizăm că dispozițiile unui act normativ nu stipulează, ci **prevăd**, fiind necesară corectarea textului.

La **paragraful al doilea**, după sintagma „cu modificările și completările” se va introduce termenul „**ulterioare**”.

La **paragraful al treilea**, pentru o exprimare corectă din punct de vedere gramatical, expresia „a căror donatar” se va înlocui prin expresia „**al căror donatar**”.

La **paragraful al patrulea**, din exprimarea pleonastică „imposibilitatea efectuării donațiilor de produse militare făcute către stat” se va elimina termenul „făcute”.

La **paragraful al șaselea**, din rațiuni semantice, prepoziția „datorită” se va înlocui prin locuțiunea prepozițională „**din cauza**”.

La **paragraful al optulea**, precizăm că în prezent este aplicabilă **Hotărârea Guvernului nr.782/2020 privind prelungirea stării de alertă pe teritoriul României începând cu data de 15 septembrie 2020, precum și stabilirea măsurilor care se aplică pe durata acesteia pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19, fiind necesară efectuarea corecturii.**

La **paragraful al nouălea**, pentru o corectă informare asupra Legii nr. 55/2020, sintagma „cu modificările ulterioare”, plasată după titlul acesteia, va fi redată astfel: „cu modificările și **completările** ulterioare”.

7. Prin textul preconizat pentru **art.364¹ alin.(1)**, cuprins la **pct.1 al articolului unic** se urmărește a se stabili că pentru acceptarea donațiilor și a legatelor făcute către stat sau unitățile administrativ-teritoriale care au ca obiect bunuri ce vor intra în proprietatea privată a acestora sunt aplicabile dispozițiile art.291 din Codul administrativ, introducerea textului fiind motivată, atât în Nota de fundamentare, cât și la primul paragraf al preambulului prin existența unui vid legislativ în această materie.

Afirmațiile referitoare la vidul legislativ nu sunt corecte, eroarea constând în faptul că normele vizate sunt interpretate strict și literal, nu sistematic, luând în considerare întregul act normativ și, eventual alte acte normative incidente. Astfel, prezenta intervenție asupra Codului administrativ poate fi justificată în Nota de fundamentare și în preambul, prin necesitatea eliminării neclarităților cu privire la normele aplicabile în domeniul acceptării donațiilor și legatelor de către stat sau unitățile administrativ-teritoriale, indiferent de domeniul public sau privat în care vor intra bunurile care fac obiectul liberalităților.

Data fiind imperfecta sistematizare a Părții V-a - **Reguli specifice privind proprietatea publică și privată a statului sau a unităților administrativ-teritoriale** - a Codului administrativ, căreia îi lipsește un titlu preliminar cuprinzând dispoziții generale, apreciem că, în materia acceptării donațiilor și a legatelor făcute către stat sau unitățile administrativ-teritoriale care au ca obiect bunuri ce vor intra în domeniul privat al acestora este deja aplicabil art.291.

Semnalăm că **textul în vigoare al art.291 nu distinge după domeniul public sau privat al statului sau unităților administrativ-**

teritoriale în care ar urma să intre bunul care face obiectul donației sau al legatului, iar acest articol este inclus în același capitol cuprinzând dispoziții generale, capitol în care se regăsește și art.284 ce prevede că „**Prezenta parte stabilește unele reguli specifice aplicabile proprietății publice și private a statului sau a unităților administrativ-teritoriale.**”.

De altfel, art.291 din Codul administrativ trebuie interpretat sistematic, prin coroborare cu art.863 lit.c) din Codul civil, care prevede că dreptul de proprietate publică se dobândește prin donație sau legat, acceptat în condițiile legii, **dacă bunul, prin natura lui sau prin voința dispunătorului, devine de uz ori de interes public.**

Prin urmare, regulile referitoare la acceptarea donațiilor sau legatelor făcute către stat sau unitățile administrativ-teritoriale ar trebui să fie aceleași, bunul urmând să intre în domeniul public al statului sau al unității administrativ-teritoriale doar dacă prin natura lui sau prin voința dispunătorului, devine de uz ori de interes public.

Pe de altă parte, se propune ca textul art.361¹ să fie introdus în cuprinsul Capitolului III *Unele reguli privind exercitarea dreptului de proprietate privată a statului sau a unităților administrativ-teritoriale* din Titlul II al Părții a V-a.

Precizăm, însă că norma nu poate fi introdusă în acest capitol, deoarece **acceptarea donațiilor sau a legatelor nu constituie o formă de exercitare a dreptului de proprietate.**

Așadar, pentru corecta sistematizare a dispozițiilor Codului administrativ și asigurarea succesiunii logice acestora, precum și pentru evitarea oricărui dubiu în interpretare, ar fi necesar ca textele normelor cuprinse la actualul art.364¹ să fie incluse într-un prim titlu al Părții a V-a și să cuprindă toate dispozițiile generale - normele cu aplicabilitate atât în cazul **proprietății publice, cât și al celei private a statului sau a unităților administrativ-teritoriale** -, cum de altfel mai există și în cazul altor părți ale codului.

În aceste condiții, actualele Titluri I și II ale Părții a V-a ar trebui să devină Titlurile II și III.

După resistemizarea și renumerotarea titlurilor Părții a V-a, norma privind acceptarea donațiilor și a legatelor făcute către stat și unitățile administrativ-teritoriale, indiferent de domeniul public sau privat în care ar urma să intre bunurile ar putea păstra conținutul

ideatic de la actualul art.291, urmând a se renunța la textul preconizat pentru art.364¹ alin.(1), iar soluțiile propuse la art.364¹ alin.(2) și (3) - care reglementează excepții de la art.291 alin.(4) - ar trebui să devină alineatele 4¹ și 4² ale actualului art.291.

8. La textul preconizat pentru actualul **alin.(2) al art.364¹**, referitor la determinarea valorii de piață a bunurilor donate „statului pentru o instituție publică, ca operațiuni compensatorii” (bunuri care vor intra în proprietatea privată a statului), întrucât formularea propusă este imprecisă, pentru evitarea dubiilor în interpretare, este necesar a se clarifica dacă trimiterea „potrivit dispozițiilor ... referitoare la stabilirea valorii efective a unei tranzacții prin compensare” a vizat și alte dispoziții legale sau doar **art.4 lit.l)** din **Ordonanța de urgență a Guvernului nr.189/2002** privind operațiunile compensatorii referitoare la contractele de achiziții pentru nevoi de apărare, ordine publică și siguranță națională, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr.354/2003, cu modificările și completările ulterioare, unde este definită expresia „*valoarea efectivă a unei tranzacții prin compensare*”.

9. La textul preconizat pentru actualul **alin.(3) al art.364¹**, prin care se instituie tot o excepție de la aplicarea art.291 alin.(4) din Codul administrativ, semnalăm că, în redactarea propusă, acesta va genera dificultăți în interpretare, deoarece nu se precizează prin aplicarea căror norme se va determina valoarea de piață la care se va raporta prin asimilare valoarea de înregistrare a bunului la donator; prin urmare, este necesară inserarea unei trimiteri la dispozițiile care vor fi aplicate pentru determinarea valorii de piață.

În plus, întrucât sunt avute în vedere produsele militare, este de analizat dacă asemenea bunuri se află în circuitul civil, astfel încât să se poată vorbi de o valoare de piață.

Pe de altă parte, este discutabil **în ce măsură aceste bunuri ar putea face obiectul proprietății private a statului**, fiind de analizat dacă este posibil ca statul să dețină asemenea bunuri în alt scop decât pentru satisfacerea unui interes public.

De asemenea, pentru respectarea prevederilor art.50 alin.(2) din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, este necesară înlocuirea sintagmei „legislația privind atribuirea anumitor contracte de achiziții publice în domeniile apărării

și securității” prin indicarea titlului actului normativ vizat, a numărului și a celorlalte elemente de identificare ale acestuia.

Mai precizăm că potrivit art.291 alin.(2) din Codul administrativ, **„Instituțiile publice care îndeplinesc formalitățile de acceptare a donației/legatului în numele statului se stabilesc prin hotărâre a Guvernului de acceptare a donației/legatului”**.

În acest context, este necesară reconsiderarea sintagmei „acceptată pentru statul român, de către instituția publică competentă după obiectul sau scopul donației”, întrucât nu se înțelege dacă vor fi aplicabile dispozițiile art.291 din Codul administrativ și în privința acceptării donațiilor constând în produse militare, care vor intra „în proprietatea privată a statului, altele decât cele prevăzute la alin.(2)” sau se vor aplica norme speciale.

În plus, după resistemizarea proiectului și remarcarea textelor, va fi necesară și revederea trimiterii „prevăzute la alin.(2)”.

10. La pct.2, întrucât reglementarea preconizată pentru art.510 alin.(1¹) are în vedere situația temporară determinată de declararea stării de alertă în condițiile Legii nr.55/2020 privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19, cu modificările ulterioare, noua soluție legislativă a cărei aplicare este limitată în timp, **va trebui inclusă, nu în Codul administrativ, ci chiar în Legea nr.55/2020**, actul normativ care instituie **măsuri temporare**, inclusiv în domeniul ocupării locurilor de muncă și a funcțiilor publice.

În acest context, precizăm că s-ar putea recurge la soluția completării Codului administrativ cu o dispoziție similară numai dacă reglementarea ar avea ca obiect stabilirea, cu caracter permanent, a unor reguli distincte aplicabile în ceea ce privește exercitarea cu caracter temporar a unei funcții publice de conducere vacante în anumite situații excepționale, cum ar fi starea de asediu, starea de urgență sau starea de alertă.

Prin urmare, textul analizat ar trebui introdus ca alineat la art.27 din Legea nr.55/2020.

Drept consecință, proiectul se va resistemiza în două articole marcate ca art.I și art.II, art.I cuprinzând intervențiile asupra Codului administrativ, iar art.II cuprinzând intervenția asupra Legii nr.55/2020, iar titlul se va reformula în mod corespunzător.

La **textul preconizat la actualul pct.2**, precizăm că alin.(1) al art.510, de la care se propune instituirea excepției, are în vedere **dispunerea** exercitării cu caracter temporar a unei funcții publice de conducere pentru o perioadă de maximum 6 luni într-un an calendaristic, în timp ce **alin.(2)** al aceluiași articol reglementează posibilitatea **prelungirii** acestei perioade.

Or, din **Nota de fundamentare și din preambul** rezultă că se dorește reglementarea posibilității **prelungirii** perioadei de exercitare cu caracter temporar a acestor funcții. Prin urmare, apreciem că prin proiect ar trebui să se instituie o **excepție de la dispozițiile alin.(2) al art.510** din Codul administrativ, care să prevadă posibilitatea prelungirii perioadei de exercitare a funcției de conducere, **fără a mai fi necesară îndeplinirea condiției organizării concursului de recrutare ori promovare**. De altfel, dacă este formulat ca excepție de la alin.(1), așa cum se propune, textul ar deveni temei doar pentru **dispunerea** exercitării temporare a unei funcții publice de conducere vacante după intrarea în vigoare a ordonanței de urgență, neputând constitui temei pentru deciziile de **prelungire** a perioadei de exercitare a funcției în situațiile în care se împlinește perioada maximă prevăzută de alin.(1) al art.510.

În plus, revederea este necesară și pentru motivul că, în partea finală, reglementarea propusă este confuză și incorectă, întrucât din redactare reiese că **organizarea concursurilor este obligatorie pentru exercitarea cu caracter temporar a funcțiilor publice de conducere**, și nu că perioada pentru care funcțiile publice de conducere vor putea fi exercitate temporar se poate prelungi pe toată durata stării de alertă și pentru maximum 60 de zile calendaristice după încetarea stării de alertă, fără a fi necesară organizarea concursurilor pentru ocuparea respectivelor funcții, în această perioadă extinsă.

PREȘEDINTE

dr. Dragoș ILIESCU

București
Nr.1001/29.09.2020