

CE TREBUIE SĂ CONȚINĂ UN COD ADMINISTRATIV ȘI UN COD DE PROCEDURĂ ADMINISTRATIVĂ?

Liliana ȚURCAN

Doctor în drept, Universitatea de Stat din Moldova, Chișinău, Republica Moldova

e-mail: turcanliliana77@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0002-4070-2731>

Codul administrativ al Republicii Moldova [14] a fost aprobat de către Parlament la 19.07.2018 (întrat în vigoare la 01.04.2019). Un an mai târziu, la data de 03.07.2019, prin Ordonanța de urgență a Guvernului, nr.57/2019, a fost aprobat Codul administrativ al României [15], intrat în vigoare la data publicării în Monitorul Oficial. Însă, Codurile administrative din România și Republica Moldova, deși au titluri identice, au un conținut sau obiect de reglementare diferit, fiind diferită și structura acestora. În prezentul articol sunt examinate opiniile referitoare la codificarea administrativă expuse în literatura de specialitate din România și Republica Moldova. În mod special este cercetată problema conținutului (obiectului de reglementare) a Codului administrativ și a Codului de procedură administrativă. În articol sunt abordate și alte subiecte, cum ar fi problema priorității Codului, problema distincției dintre dreptul administrativ substanțial și dreptul procedurii administrative. În opinia autorului, în domeniul administrativ obiectul și perimetrul unui cod poate fi stabilit pornind de la determinarea diferenței dintre dreptul administrativ material / substanțial și dreptul procedurii administrative.

Cuvinte-cheie: codificare administrativă, Cod administrativ, Cod de procedură administrativă, România, Republica Moldova.

WHAT SHOULD AN ADMINISTRATIVE CODE AND AN ADMINISTRATIVE PROCEDURE CODE CONTAIN?

The administrative code of the Republic of Moldova was approved by the Parliament on July 19, 2018 (entered into force on April 1, 2019). One year later, on July 3, 2019, by the Government Emergency Ordinance, no. 57/2019, the Administrative Code of Romania was approved, which entered into force on the date of publication in the Official Gazette of Romania. However, the Administrative Codes of Romania and the Republic of Moldova, although with identical titles, have a different content or object of regulation and are different in their structure. The opinions on administrative codification set out in the Romanian and Moldovan literature are examined in this article. In particular, the issue of the content (object of regulation) of the Administrative Code and the Code of Administrative Procedure is investigated. The article also addresses issues such as the issue of Code priority, the issue of distinguishing between substantial administrative law and the law of administrative procedure. In the author's opinion, in the administrative field, the object and perimeter of a code can be established starting from the determination of the difference between the material / substantial administrative law and the law of the administrative procedure.

Keywords: administrative coding, Administrative code, Code of administrative procedure, Romania, Republic of Moldova.

QUE DOIVENT CONTENIR UN CODE ADMINISTRATIF ET UN CODE DE PROCÉDURE ADMINISTRATIVE?

Le Code administratif de la République de Moldova a été approuvé par le Parlement le 19.07.2018 (entré en vigueur le 01.04.2019). Un an plus tard, le 03.07.2019, par l'Ordonnance d'urgence gouvernementale n° 57 / 2019, le Code administratif de la Roumanie a été approuvé, entré en vigueur à la date de publication au Journal officiel de la Roumanie. Cependant, les codes administratifs de la Roumanie et de la République de Moldova, bien qu'ils aient des titres identiques, ont un contenu ou un objet de réglementation différent, étant différents et leur structure. Cet article examine les opinions sur la codification administrative exprimées dans la littérature spécialisée de Roumanie et de la République de Moldova. En particulier, la question du contenu (objet de la réglementation) du Code administratif et du Code de procédure administrative est à l'étude. L'article aborde également des sujets tels que la question de la priorité du code, la question de la distinction entre le droit administratif matériel et le droit de la procédure administrative. De l'avis de l'auteur, dans le domaine administratif, l'objet et le périmètre d'un Code peuvent être établis à partir de la détermination de la différence entre le droit administratif matériel / substantiel et le droit de la procédure administrative.

Mots-clés: codification administrative, Code administratif, Code de procédure administrative, Roumanie, République de Moldova.

ЧТО ДОЛЖНЫ СОДЕРЖАТЬ АДМИНИСТРАТИВНЫЙ КОДЕКС И АДМИНИСТРАТИВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНЫЙ КОДЕКС?

Административный кодекс Республики Молдова [14] утвержден Парламентом 19 июля 2018 г. (вступил в силу 1 апреля 2019 г.). Спустя год, 03.07.2019, экстренным постановлением правительства № 57/2019 был утвержден Административный кодекс Румынии [15], который вступил в силу со дня публикации в Официальном мониторе. Однако, Административные кодексы Румынии и Республики Молдова, хотя и имеют одинаковые названия, у них разное содержание и объект регулирования, отличаются они также и своей структурой. В данной статье рассматриваются мнения относительно административной кодификации, изложенные в специализированной литературе Румынии и Республики Молдова. В частности, исследуется вопрос о содержании (объекте регулирования) Кодекса об административных правонарушениях и административно-процессуального Кодекса. В статье затрагиваются и другие проблемы, такие как вопрос о приоритете Кодекса, о разграничении материального административного права и административно-процессуального права. По мнению автора, в административной сфере объект и границы Кодекса могут быть установлены исходя из определения отличия материального административного права от административно-процессуального права.

Ключевые слова: административное кодирование, Административный кодекс, Административно-процессуальный кодекс, Румыния, Республика Молдова.

Introducere

Codul administrativ al Republicii Moldova [14] a fost aprobat de către Parlament la 19.07.2018 (întreat în vigoare la 01.04.2019). Un an mai târziu, la data de 03.07.2019, prin Ordonanța de urgență a Guvernului, nr.57/2019, a fost aprobat Codul administrativ al României [15], întreat în vigoare la data publicării în Monitorul Oficial. Însă, Codurile

administrative din România și Republica Moldova, deși au titluri identice, au un conținut sau obiect de reglementare diferit, fiind diferită și structura acestora. În prezentul articol sunt examinate opiniile referitoare la codificarea administrativă expuse în literatura de specialitate din România și Republica Moldova. În mod special este cercetată problema conținutului (obiectului de reglementare) a Codului administrativ și a Codului de procedură administra-

tivă. În articol sunt abordate și alte subiecte, cum ar fi problema priorității Codului, problema distincției dintre dreptul administrativ substanțial și dreptul procedurii administrative. În opinia autorului, în domeniul administrativ obiectul și perimetrul unui cod poate fi stabilit pornind de la determinarea diferenței dintre dreptul administrativ material / substanțial și dreptul procedurii administrative.

Idci și discuții

Codul administrativ al Republicii Moldova [14] a fost aprobat de către Parlament la 19.07.2018 (în vigoare din 01.04.2019). Un an mai târziu, la data de 03.07.2019, prin Ordonanța de urgență a Guvernului, nr.57/2019, a fost aprobat Codul administrativ al României [15], intrat în vigoare la data publicării în Monitorul Oficial al României, cu unele excepții, specificate expres în art.597.

Orice 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.

Din punct de vedere structural, Codul administrativ al Republicii Moldova cuprinde 258 articole, grupate în patru cărți, și anume: Cartea I – *Dispoziții generale*; Cartea II – *Procedura administrativă*; Cartea III – *Procedura contenciosului administrativ*; Cartea IV – *Dispoziții finale și tranzitorii*. La data intrării în vigoare a Codului au fost abrogate doar 2 legi: Legea contenciosului administrativ, nr. 793/2000, și Legea cu privire la petiționare, nr. 190/1994.

Potrivit art.2 alin.(1) din Codul administrativ al Republicii Moldova, prevederile codului determină statutul juridic al participanților la raporturile administrative, atribuțiile autorităților publice administrative și ale instanțelor de judecată competente pentru examinarea litigiilor de contencios administrativ, drepturile și obligațiile participanților în procedura administrativă și cea de contencios administrativ.

Cât privește Codul administrativ al României, acesta cuprinde 638 articole, este structurat în părți, în număr de 10, care, la rândul lor, sunt împărțite în titluri, capitole și secțiuni, și are un număr de 6 anexe. Părțile Codului administrativ al României sunt: Partea I – *Dispoziții generale*; Partea a II-a – *Administrația publică centrală*; Partea a III-a – *Administrația publică locală*; Partea a IV-a – *Prefectul, instituția prefectului și serviciile publice deconcentrate*; Partea a V-a – *Reguli specifice privind proprietatea publică și privată a statului sau a unităților administrativ-teritoriale*; Partea a VI-a – *Statutul funcționarilor publici, prevederi aplicabile personalului contractual din administrația publică și evidența personalului plătit din fonduri publice*; Partea a VII-a – *Răspunderea administrativă*; Partea a VIII-a – *Servicii publice*; Partea a IX – *Dispoziții tranzitorii și finale*; Partea a X – *Modificări și completări aduse altor acte normative*.

Odată cu aprobarea Codului administrativ al României, au fost abrogate 17 acte normative, dintre care nouă legi, două ordonanțe de urgență ale Guvernului, patru ordonanțe ale Guvernului, o hotărâre de Guvern și un decret al Marii Adunări Naționale.

Codul administrativ al României, potrivit art.1 alin.(1), 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.

Așadar, codurile administrative din România și Republica Moldova, **deși au titluri identice, au un conținut sau obiect de reglementare diferit, fiind diferite și structura acestora.**

Totodată, menționăm că în România, prin Hotărârea Guvernului, nr.1.360/2008 [18], au fost aprobate *Tezele prealabile ale proiectului Codului de Procedură administrativă*. Potrivit pct.V al Hotărârii Guver-

nului, Structura Codului de procedură administrativă va fi concepută astfel încât să răspundă nevoii de reglementare unitară a unor aspecte esențiale în funcționarea administrației publice în corelație cu elementele de noutate și cu soluțiile legislative identificate anterior. Partea I va cuprinde *dispoziții generale*, cum ar fi obiectul de reglementare, înțelesul unor termeni. Partea a II-a urmează să detalieze *procedura administrativă prin reglementarea mijloacelor alternative de soluționare a disputelor administrative*, aceste proceduri prealabile sesizării instanței de judecată având un rol important atât în ceea ce privește responsabilizarea autorităților publice pentru apărarea drepturilor și intereselor persoanelor și a interesului public, cât și în evitarea litigiilor de contencios administrativ. Primul titlu al acestei părți va trata *principiile generale, părțile procedurii, regimul juridic al competenței, termenele*, iar titlul II va fi dedicat *etapelor necesar a fi parcurse în cadrul procedurii administrative*. Următoarele titluri vor fi dedicate *actului administrativ* (instituție juridică centrală a dreptului administrativ), *operațiunilor administrative* (categorie discutată până în prezent doar de doctrină, dar cu importante implicații practice mai ales în sfera contenciosului administrativ), *regimului general aplicabil contractelor administrative, controlului administrativ* (formele și principiile după care se exercită), *căilor de atac pe cale administrativă a actelor administrative* (recursul administrativ și jurisdicțiile administrative speciale).

În mod paradoxal, Tezele prealabile ale proiectului Codului de Procedură administrativă au fost aprobate în 2008, cu opt ani mai înainte de Tezele prealabile ale proiectului Codului administrativ. Totuși, „voința politică a impus proiectul Codului administrativ înaintea unui Cod de procedură administrativă, deși doctrina a susținut constant necesitatea, actualitatea și caracterul urgent al adoptării celui din urmă” [4, p. 66].

Pe parcursul ultimelor decenii în literatura de specialitate au fost formulate mai multe *argumente*

în favoarea adoptării prioritare a unui Cod de procedură administrativă. Astfel, s-a susținut că normele administrative procedurale, în comparație cu cele materiale, au un *caracter relativ stabil*, urmând ca prin codificarea lor, „să se înlăture haosul creat de multitudinea legislației în vigoare care este dezastuoasă, nearmonizată și nu de puține ori contradictorie” [1, p. 18].

Pe de altă parte, codificarea normelor procedurale care ar determina regimul juridic al activității autorităților administrației publice are o importanță enormă în protejarea cetățenilor împotriva arbitrarului administrativ. Cercetarea dispozițiilor unei singure reglementări, respectiv a acestui cod ar permite cetățenilor o mai bună înțelegere a ceea ce ei trebuie să aștepte de la administrație, de la funcționarii publici chemați să aplice legea [4, p. 71].

Mai mult ca atât, s-a subliniat că, „pentru stadiul actual al realităților juridice, mult mai necesar ar fi fost Codul de procedură administrativă”. Aceasta, și pentru că dintre toate instituțiile dreptului administrativ, tocmai *instituția actului administrativ rămâne singura fără o bază legală, mai ales materia actului administrativ individual* [7, p. 66].

În plus, *practica altor state ne demonstrează regula adoptării cu prioritate a unor coduri de procedură administrativă*, și nu a unor coduri administrative (Portugalia este o excepție de la aceasta regulă, având un cod administrativ din 1936). Coduri de procedură administrativă există astăzi în state precum Austria (1925), Bulgaria (1929, 2006), Croația (1931, 1956, 2009), Cehia (1928, 2004), Danemarca (1987), Germania (1976), Italia (1990), Japonia (1989), Spania (1889, 1992), SUA (1946) etc.

Varianta adoptării cu prioritate a unui Cod de procedură administrativă este susținută și la nivelul Uniunii Europene, dacă ne referim la existența proiectului ReNEUAL (acronim pentru „*Research Network on EU Administrative Law*”), care și-a propus „să elaboreze un Cod de procedură adminis-

trativă european care să reunească principiile europene prezente atât în legislația europeană, cât și în jurisprudența Curții Europene de Justiție sub un set de „norme standard privind procedurile administrative ale UE” [27, p. 618].

Faptul ca în țările europene la care ne raportăm s-a recurs în mod prioritar la adoptarea unor Coduri de procedură administrativă în fața Codurilor administrative ne demonstrează că *dreptul substanțial este mai greu de codificat și nu beneficiază de o stabilitate comparabilă. Aceasta nu exclude însă utilitatea codificării dreptului substanțial în societățile democratice*” [27, p. 616].

Deși majoritatea autorilor (Ioan Alexandru, Elena Simina Tănăsescu, Bogdan Dima, Dana Tofan, Emil Bălan etc.) s-au pronunțat pentru adoptarea cu prioritate a Codului de procedură administrativă, a fost expusă și o opinie contrară. Spre exemplu, autoarea Virginia Vedinaș menționează în lucrarea sa „Codul administrativ adnotat” că „...Fără să negăm semnificația și a Codului de procedură administrativă, ...în opinia noastră *Codul administrativ reprezintă nu numai o necesitate, ci și o prioritate absolută. ...Administrația publică, la fel ca orice activitate, în general, și activitate publică, în particular, este în primul rând fond, conținut și apoi formă. Evident că este o legătură indestructibilă între acestea. Că una fără alta nu se poate. Dar ce rămâne din formă dacă dispăre fondul, conținutul? Întotdeauna am fost adeptul fondului în drept, nu al aspectelor de formă*” [28, p. 9].

Pe lângă problema priorității Codului, multe discuții au apărut referitor la faptul ce trebuie să conțină un Cod administrativ și ce trebuie să conțină un Cod de procedură administrativă.

Pentru a identifica prevederile principale ale unui cod administrativ sau cod de procedură administrativă este necesar să distingem între dreptul administrativ substanțial și dreptul procedurii administrative. Această distincție nu este atât de simplă și clară ca în

cazul dreptului civil și a dreptului procedural civil, precum și în cazul dreptului penal și a dreptului de procedură penală.

În primul rând, deși „regulile cu caracter juridic plasate în interiorul tematic al dreptului administrativ sunt – după caz – *fie norme de drept substanțial, fie norme de drept procesual*, nu de puține ori, *acestea stau alături spre a alcătui o unică instituție* (cazul actului administrativ unilateral și a contractului administrativ este ilustrativ în această privință). Or, un Cod administrativ poate fi – după caz – *fie unul cu caracter substanțial, fie unul cu caracter procedural, o formulă mixtă fiind dificil de gestionat și neuzuală* (dacă privim spre Codurile civile, penale, de procedură civilă și de procedură penală) [12, p. 49].

În al doilea rând, în prezent „*nu exista o definiție unitară general acceptată a acestor două noțiuni la nivel european datorită diversității legislative în acest domeniu, dreptul administrativ fiind încă esențialmente expresia emblematică a suveranității naționale a statelor membre*” [27, p. 616].

Pornind de la distincția dintre dreptul administrativ substanțial (material) și dreptul procedurii administrative, în anii 80 ai sec. XX în literatura de specialitate din România au fost formulate opinii privind conținutul unui Cod administrativ și a unui Cod de procedură administrativă. *Codul administrativ* ar fi urmat „să confere forță juridică obligatorie procedurilor, metodelor și tehnicilor de conducere, organizare și funcționare apreciate ca optime, să realizeze o unificare sintetică a reglementărilor fundamentale în domeniu, ducând la simplificarea tuturor actelor normative privitoare la conducerea, organizarea și funcționarea organelor administrației de stat, să elimine paralelismele sau contradicțiile din reglementările în domeniu și să utilizeze o terminologie unitară” [2, p. 14].

În opinia aceluiași autor, *Codul administrativ trebuia să se compună din cinci părți: dispoziții generale (referitoare la conceptul de administrație de stat*

și de organ al administrației de stat, cu precizarea naturii politice și juridice a acestora), structurile administrației de stat (referitoare la principiile generale privind așezarea structurilor administrației de stat, modalitățile de formare a organelor administrației de stat, structurile propriu-zise ale administrației centrale și locale, competențe și atribuții), decizia în administrația de stat (în care să se prevadă regulile elaborării, ale adoptării și executării acesteia), controlul în administrația de stat (nu doar de legalitate și oportunitate, ci și de eficacitate), funcția și funcționarul public în administrația de stat (referitoare la recrutarea, selecționarea, formarea și perfecționarea funcționarilor publici).

Cât privește *Codul de procedură administrativă*, acesta, potrivit doctrinei postbelice, ar fi trebuit să conțină reguli ale procedurii administrative generale referitoare la emiterea de acte administrative de către toate organele administrației de stat, formele necesare și condițiile ce trebuie îndeplinite în vederea elaborării și executării unei decizii legale, în măsură să asigure realizarea drepturilor și intereselor cetățenilor [3, p. 62]. Cu alte cuvinte, Codul ar fi urmat să conțină dispoziții privind toate operațiunile administrative anterioare, concomitente și ulterioare emiterii unui act administrativ. Asemenea prevederi urmau să exceleze prin claritate și concizie pentru a putea fi cunoscute cu ușurință de populație și aplicate în mod operativ de către administrație, prin funcționarii ei.

Pe parcursul ultimelor decenii, în literatura de specialitate din România au fost puse în discuție mai multe subiecte ce țin de codificarea administrativă, importanța și necesitatea acesteia. Cu toate acestea, totuși, până la adoptarea Codului administrativ român din 2019 nu a existat o opinie unitară în ceea ce privește elementele de conținut ale acestuia.

Marea majoritate a specialiștilor s-a exprimat în favoarea elaborării unui Cod administrativ care ar avea un *caracter general*, urmând ca în acest fel să fie asigurată *stabilitatea* acestuia. În această ordine

de idei, autorul E. Balan subliniază că Codul administrativ ar fi necesar să cuprindă norme care constituie *regimul comun pentru principalele sectoare ale administrației publice*. Regimul comun administrativ trebuie să asigure și să reglementeze condiții unitare de punere în aplicare a activităților de natură administrativă, indiferent de puterea căreia i se integrează organele care execută asemenea activități [10, p. 30].

Alți autori, Elena Simina Tănăsescu și Bogdan Dima, consideră că în mod normal, *doar aspectele care țin de principiile administrației publice și aspectele care țin de atribuțiile și organizarea administrației publice asupra căreia Guvernul exercită conducerea generală conform art. 102 alin. (1) din Constituție* ar fi trebuit reglementate într-un eventual Cod administrativ... De asemenea, ar putea fi avute în vedere o serie de *coduri sectoriale*, care să urmărească sistematizarea și concentrarea legislației cu privire la funcția publică, cu privire la regimul proprietății publice și private a statului și a unităților administrativ teritoriale, respectiv cu privire la regimul incompatibilităților în funcțiile și demnitățile publice, precum și regimul organizării și funcționării serviciilor publice naționale și locale. [26, p. 38-39].

O opinie interesantă a fost expusă de Cristian Clipa, care consideră că un Cod administrativ nu poate încorpora decât reguli având vocația *reglementării primare*, care sunt de maximă generalitate și – în bună măsură – non-tehnice. În aplicarea unui astfel de Cod, Guvernului i-ar reveni ulterior *sarcina de a edicta norme cu caracter subsidiar, cu caracter tehnic și regulamentar, de organizare a aplicării mai înainte arătatului cod...* [12, p. 50].

Pornind de la faptul că dreptul administrativ acoperă un *evantai tematic și instituțional foarte variat și foarte eterogen*, aceasta constituind un *factor care împiedică sau îngreunează sistematizarea*, același autor se întreabă: Cum să sistematizezi, respectiv să

ordonezi într-un aranjament logic și coerent instituții care, la prima vedere, par a nu avea prea multe în comun? ... Răspunsul ar putea avea legătură cu stabilirea – încă din partea introductivă a unui posibil Cod administrativ – a unui ansamblu ideologic fundamental, comun și caracterizant pentru întreaga materie codificată. Iar în alcătuirea acestui ansamblu ar trebui să intre tocmai cei *cinci referenți în care noi vedem cele cinci fundamente ideologice ale dreptului administrativ: administrația publică, autoritatea publică, serviciul public, interesul public și puterea publică*. Recurgând la aceste cinci fundamente, un publicist poate defini și explica mai toate marile teme/instituții/proceduri de drept administrative [12, p. 49].

O opinie minoritară, care, de altfel, a și fost luată în considerație la elaborarea Codului administrativ al României din 2019, a fost cea expusă de Virginia Vedinaș, care afirma la etapa elaborării proiectului Codului administrativ, că sub aspectul concepției, viitorul Cod își propune să cuprindă în conținutul lui reglementarea *tuturor compartimentelor esențiale ale fenomenului administrativ, începând cu principiile care îl guvernează și continuând cu instituțiile care îl formează* [29, p. 44-45].

În mai multe articole, studii, Virginia Vedinaș s-a manifestat ca un promotor al Codului administrativ care trebuie să conțină, cel puțin, următoarele părți componente: fundamentarea conceptelor specifice administrației publice; organele administrației publice la nivel central și local, cu determinarea raporturilor dintre acestea; formele de activitate a administrației publice, respectiv actele juridice, faptele și operațiunile materiale, administrative; răspunderea administrației; personalul administrației, care să cuprindă funcționarii publici, personalul contractual și aleșii locali; capacitatea administrativă (bunurile domeniului public și privat) și serviciile publice [30, p. 18, 21-22].

Generalizând cele expuse în literatura de specialitate, *Codul administrativ* trebuie să conțină *norme-*

le substanțiale, materiale. Acesta poate avea fie *un caracter general*, urmând ca aspectele tehnice, sau de organizare a aplicării Codului, să fie reglementate în alte acte normative, fie *un caracter detaliat*, în care să fie reglementate toate instituțiile dreptului administrativ sau majoritatea instituțiilor, cum este cazul Codului României.

Cât privește *Codul de procedură administrativă*, acesta este definit în doctrina actuală ca reprezentând actul normativ prin care trebuie stabilite, într-o formă prescriptivă, reguli care să-i ghideze pe cei care iau deciziile, reguli care să asigure transparența administrației, ascultarea părții interesate, motivarea deciziilor, stabilirea unor mecanisme de control administrativ sau judiciar ușor accesibile [9, p. 255].

Într-un manual de drept administrativ apărut recent în România, se subliniază că, „prealabil elaborării efective a proiectului de Cod, se impune *formarea unei viziuni unitare, a unui punct de vedere comun cu privire la înțelesul noțiunii de procedură administrativă*. În esență, *aceasta are în vedere regulile procedurale ce caracterizează activitatea din administrația publică*, putând fi identificate mai multe categorii de proceduri administrative, și de aici, utilizarea pluralului, în perspectiva codificării [4, p. 70-71].

După cum urmărește sau nu soluționarea unei situații conflictuale, procedura administrativă poate fi contencioasă sau necontencioasă.

Procedura administrativă necontencioasă are în vedere, de regulă, *principiile fundamentale specifice administrației publice*, precum și *regulile de elaborare și executare a actelor administrative*, ca forme principale de activitate a autorităților administrației publice, ce pot să difere, spre exemplu, de la administrația centrală la cea locală, și de aici utilizarea sintagmei *proceduri administrative necontencioase*.

Procedura administrativă contencioasă se referă la *controlul jurisdicțional asupra administrației*,

exercitat fie prin autorități cu atribuții administrativ-jurisdicționale, ce fac parte din administrația activă, fie prin instanțe specializate, ca în Franța, ce fac parte din structura puterii executive, adică ceea ce în mod tradițional regăsim sub conceptul de *contencios administrativ*. Alta e situația în România, în care, *contenciosul administrativ este un contencios judiciar desfășurat în secțiile specializate ce intră în compunerea instanțelor de judecată* [4, p. 71].

Problema determinării conținutului unui cod de procedură administrativă rămâne actuală pentru România. Autorii Codului urmează să decidă care va fi obiectul și perimetrul codului.

Într-o primă variantă, acesta ar urma să se limiteze doar la procedura necontencioasă, așa după cum reiese din Tezele prelabile ale proiectului Codului de procedură administrativă. Această variantă este susținută și de unii autori, spre exemplu, Dana Apostol Tofan, care consideră că „viitorul cod de procedură administrativă ar trebui să reglementeze cu prioritate aspecte ce țin de *procedura administrativă necontencioasă, procedura administrativă contencioasă* putând fi pusă în discuție doar din perspectiva controlului administrativ jurisdicțional realizat de structuri specializate cu atribuții jurisdicționale, constituite la nivelul administrației active. Aceasta deoarece controlul judecătoresc asupra administrației publice este reglementat printr-o lege specială a contenciosului administrativ” [4, p. 72].

O altă variantă este propusă de Maria-Loredana Haiduc, care subliniază că „în privința codificării procedurii administrative, una din debateri trebuie să se axeze pe necesitatea delimitării reglementării în Cod a procedurii administrative desfășurate în fața administrației publice față de reglementarea contenciosului administrativ care, în prezent, își are sediul în Legea nr.554/2004, cu modificările și completările ulterioare”. Sigur că se vor găsi argumente pro și contra. Ideal ar fi ca tot *ceea ce presupune un litigiu ce ține de activitatea autorităților administrației pu-*

blice să fie reglementat într-un singur act normativ. Acest lucru ar presupune ca *într-un Cod de procedură administrativă să fie introduse inclusiv prevederile ce țin de contenciosul administrativ și care actualmente se regăsesc în Legea nr.554/2004, cu modificările și completările ulterioare* [16, p. 10].

Și autorul Cristian Clipa menționează în acest context că „regulile aferente contenciosului administrativ ar fi plasate, cel mai probabil, în interiorul unui cod de procedură administrativă. Majoritatea administratiștilor ar fi de acord cu asta” [12, p. 50].

Așadar, prin raportare la opiniile expuse în literatura de specialitate cu referire la faptul ce trebuie să conțină un Cod administrativ și un Cod de procedură administrativă, precum și luând în considerație practica altor state, putem afirma că *Codul administrativ al României cuprinde drept substanțial (material) administrativ*. În Codul administrativ sunt reglementate în detaliu atât aspecte care țin de organizarea și funcționarea autorităților și instituțiilor administrației publice la nivel central și local (Guvern, autorități ministeriale și extraministeriale, autorități administrative autonome, autorități administrative la nivel local), cât și aspecte care țin de statutul funcționarului public, de regimul proprietății publice și private a statului, a unităților administrativ teritoriale, precum și aspecte care țin de organizarea și funcționarea serviciilor publice.

Din perspectiva dreptului comparat, în țările europene fie sunt codificate unele instituții, domenii ale dreptului administrativ, fie sunt coduri de procedură administrativă. Cu referire la codificarea normelor de drept administrativ substanțial, România ar fi singurul stat european care ar opta pentru o asemenea soluție, în condițiile în care în general, „statele europene evită codificarea dreptului administrativ substanțial” [11, p. 587].

Apariția codului administrativ din România a fost dur criticat încă la nivel de proiect de unii autori, fiind numit „cod mamut”, sau „cod hibrid” [26, p. 38-39].

În același timp specialiștii au recunoscut și aspectele pozitive ale codificării dreptului administrativ substanțial. Astfel, Verginia Vedinaș a recunoscut că codul administrativ nu este un act normativ perfect, ci unul perfectibil [28, p. 11], iar Dana Apostol Tofan a calificat codul administrativ al României drept „veritabila biblie a puterii executive”, „lege a legilor”, „act normativ cu cea mai profundă semnificație după Legea fundamentală” [4].

Cat privește *literatura de specialitate din Republica Moldova*, aceasta, spre deosebire de doctrina din România, nu a cunoscut o abordare detaliată a subiectului codificării administrative în general, cât și a problemei conținutului unui Cod administrativ sau de procedură administrativă, în special.

Astfel, se menționează drept una din caracteristicile dreptului administrativ faptul că „nici o altă ramură de drept nu cuprinde în obiectul ei de reglementare domenii atât de diferite și, ca rezultat, este dificil de codificat această ramură” [13, p. 23].

Referindu-se la codificarea administrativă, Maria Orlov și-a expus opinia că sistematizarea dreptului administrativ într-un singur Cod este imposibilă. În același timp, *codificarea este absolut necesară și poate fi realizată pe anumite instituții juridice*, cum ar fi: organizarea și funcționarea autorităților publice locale – care fac astăzi obiectul a numeroase legi – poate fi sistematizată într-un Cod al colectivităților locale, după modelul celui francez; răspunderea administrației pentru vătămarea drepturilor legitime ale persoanelor, într-un Cod al jurisdicției administrative (după modelul Codului jurisdicției constituționale, cu instituirea instanțelor specializate de contencios administrativ); instituția funcției publice ș.a. [22, p. 109].

Ideea codificării unor instituții ale dreptului administrativ este susținută și de alți autori din Republica Moldova, ca de exemplu, Natalia Saitarfi, care consideră binevenită, sistematizarea tuturor actelor din domeniul administrației publice locale prin elaborarea unui Cod, de exemplu, Cod al colectivităților

locale, după modelul francez, și anume care să cuprindă atât norme materiale, cât și procesuale, reglementând acest domeniu în întregime și contribuind, în mare măsură, la îmbunătățirea activității autorităților publice locale. Mult mai simplu ar fi dacă am regăsi toate prevederile ce țin de organizarea, funcționarea, competențele și răspunderea juridică a personalului autorităților publice locale sistematizate într-un singur act normativ [25, p. 270].

Cât privește *codificarea administrativă în Republica Moldova*, prin prisma analizei literaturii de specialitate și a experienței altor state, în special a României, putem concluziona că ceea ce se pretinde a fi Codul administrativ este de fapt cod de procedură administrativă.

Reieșind din titlul Codului, putem presupune că s-a dorit includerea tuturor instituțiilor de drept administrativ sau a tuturor aspectelor de organizare și funcționare a administrației publice într-un singur cod. *De facto*, însă, *conținutul Codului administrativ al Republicii Moldova ne sugerează că suntem în fața unui cod de procedură administrativă*, care are ca obiect de reglementare procedura necontencioasă și cea contencioasă.

Asupra faptului că titlul nu corespunde conținutului s-a atenționat încă la etapa elaborării Codului. Astfel, în avizul Guvernului la proiectul Codului administrativ [17] s-a menționat că „Titlul proiectului necesită a fi revizuit, întrucât sfera noțiunii de „Cod administrativ” este mult mai largă decât domeniul sau obiectul preconizat a fi reglementat de prezenta inițiativă legislativă, ale cărei prevederi țin de procedura administrativă necontencioasă și cea contencioasă, instituții menite să asigure garantarea respectării drepturilor și libertăților constituționale ale omului de către autoritățile publice”.

În Raportul Parlamentului la proiectul Codului administrativ al Republicii Moldova [24], la fel, a fost inclusă o obiecție referitoare la denumirea actului, fiind indicat că „deși întregul proiect conține

practic numai norme de procedură (chiar analizând raportul comisiei sesizate în fond), denumirea proiectului este Codul administrativ și nu Codul de procedură administrativă, astfel proiectul de lege urmează să poarte denumirea corespunzătoare, deoarece nu este o lege de drept material, ci una de drept procedural”.

Referitor la obiecțiile invocate, Comisia juridică, numiri și imunități a precizat că „proiectul de lege conține atât norme de drept material cât și de drept procedural, iar normele de drept procedural reproduse în cartea III din prezentul proiect de lege vizează procedura de examinare a acțiunilor în contencios administrativ, care înlocuiește legea cu privire la contenciosul administrativ. Prin urmare denumirea proiectului de lege de Cod administrativ corespunde obiectului ei de reglementare, așa cum spre exemplu prevederile Codului contravențional corespunde obiectului său de reglementare, care conține atât norme de drept material și norme de drept procedural”.

Considerăm această opinie neargumentată din următoarele considerente. După cum am menționat mai sus, în dreptul administrativ, într-adevăr, nu putem trasa categoric o frontieră între dreptul material și dreptul procedural. Mai ales aceasta se observă în cazul instituției actului administrativ și a contenciosului administrativ. Cu toate acestea, Codul administrativ al Republicii Moldova, reieșind din părțile componente, cuprinde, în mare parte, normele procedurii administrative, reglementând procedura necontencioasă (Partea a II) și procedura contencioasă (Partea a III-a). Existența unor norme materiale în cod nu exclude esența reglementării *per general*.

Legea Republicii Moldova cu privire la actele normative, nr. 100 din 22.12.2017 [21], stabilește în art.60: (1) *Codul este un act normativ adoptat de către Parlament care cuprinde, într-un sistem unitar, cele mai importante norme juridice dintr-o anumită ramură a dreptului.* (2) *Structura codului reflectă sistemul ramurii de drept respective.*

Putem oare considera că în Codul administrativ al Republicii Moldova se cuprind cele mai importante norme ale dreptului administrativ? Dar cum rămâne cu normele ce se referă la organizarea administrației publice, funcția publică, răspunderea administrativă, sunt ele mai puțin importante?

La fel, considerăm că structura codului nicidecum nu reflectă sistemul ramurii de drept respective.

Pe lângă faptul că are un titlu ce nu corespunde conținutului, Codul administrativ al Republicii Moldova are și unele lacune, neajunsuri, menționate în literatura de specialitate. Spre exemplu, autorii Valerii Cușnir și Boris Sosna atenționează că „Codul administrativ conține și anumite curențe, contradicții de natură să aducă atingere drepturilor și intereselor persoanelor fizice și juridice participante în acest proces; în unele cazuri, în ipoteza reglementărilor noi, pot apărea litigii și excese privind aplicarea normelor Codului Administrativ al Republicii Moldova” [32, p. 108].

Cu referire la conținutul Codului administrativ, Valeriu Zubco a accentuat că una din cele mai mari lacune care putea fi admisă de către legiuitor este lipsa în textul Codului administrativ a noțiunii de „contencios administrativ” [31, p. 326]. În contextul perfecționării conținutului Codului, același autor vine cu inițiative de *lege ferenda* pentru a completa Codul cu prevederi ce definesc: refuzul nejustificat sau nesoluționarea în termen a unei cereri, interesul legitim, interesul public, informație de interes public, paguba iminentă [31, p. 327-328].

Alți autori, Victor Balmuș și Iurie Frunză, într-un studiu supun analizei, din perspectiva celor trei criterii de calitate – accesibilitate, previzibilitate și claritate, unele prevederi din Codul administrativ al Republicii Moldova și vin cu argumente care confirmă că este necesară amendarea dispozițiilor cu privire la procedura administrativă, autoritatea publică, actul administrativ, contractul administrativ, acte reale, principiile procedurii administrative, participanții la procedura administrativă etc. [8, p. 59].

Caracterizând Codul administrativ al Republicii Moldova, autoarea Maria Orlov susține că acesta este invadat de numeroase definiții, principii, clasificări și tălmăciri teoretice a diversilor termeni, care se referă atât la activitatea administrației publice, cât și la activitatea justiției, – în mod special, a justiției civile și contravenționale, care nu au nici o aplicabilitate practică [22, p. 106].

Considerăm că aceste lacune, erori sau neajunsuri ale Codului administrativ al Republicii Moldova au fost determinate de următorii factori. În primul rând, proiectul Codului „nu a fost discutat pe larg cu mediul academic, cu societatea civilă, sau cu funcționarii publici” [22, p. 108].

În al doilea rând, este deja cunoscut faptul că sursa de inspirație pentru autorii Codului Administrativ a constituit-o legislația germană, iar uneori vom constata preluări mot-a-mot ale textelor de lege germane. Prevederile din Cartea II *Procedura administrativă* (raporturile dintre persoana fizică și autoritatea publică în cadrul procedurii administrative) – au fost preluate în mare parte din *Verwaltungsverfahrensgesetz* (Legea privind procedura administrativă), iar din Cartea III – *Procedura contenciosului administrativ* – anumite aspecte în special referitoare la executare au fost preluate din *Verwaltungsgerichtsordnung* (Codul de procedură administrativă a instanțelor administrative) [20]. Totuși, considerăm că la determinarea conținutului (obiectului de reglementare) a unui cod administrativ sau de procedură administrativă trebuie luate în considerație nu doar bunele practici din legislația altor state, ci și specificul țării, cadrul constituțional și legal existent.

Concluzii

La final, menționăm că, în opinia noastră, în domeniul administrativ *obiectul și perimetrul unui cod* poate fi stabilit pornind de la determinarea diferenței dintre dreptul administrativ material /substanțial și dreptul procedurii administrative.

Nu există o soluție unică pentru toate statele în ceea ce privește conținutul Codului administrativ sau de procedură administrativă, domeniul administrativ având un pronunțat caracter național, fiind influențat de tradițiile istorice de administrare, politicile de guvernare ș.a.

Cât privește codificarea administrativă în România și Republica Moldova, prin raportare la opiniile expuse în literatura de specialitate cu referire la faptul ce trebuie să conțină un cod administrativ și un cod de procedură administrativă, precum și luând în considerație practica altor state, putem afirma că *Codul administrativ al României cuprinde drept substanțial (material) administrativ, iar Codul administrativ al Republicii Moldova este de fapt un cod de procedură administrativă.*

Referințe bibliografice

1. ALEXANDRU, Ioan. Da! Prioritară este adoptarea unui cod de procedură administrativă, nu a unui cod administrativ, în „Revista de drept public”, nr.2, 2016, p. 15-18.
2. ALEXANDRU, Ioan. Un punct de vedere în conturarea unei concepții privind elaborarea codului administrativ, în „Revista Română de Drept”, nr.9, 1976, p. 13-15.
3. ANGHENE, Mircea. Necesitatea codificării normelor de procedură administrativă, în „Revista Română de Drept”, nr.11, 1973, p. 60-67.
4. APOSTOL TOFAN, Dana. Drept administrativ, Volumul 1, Ediția 5, Editura C.H.Beck, București, 2020.
5. APOSTOL TOFAN, Dana. Din nou despre actualitatea și necesitatea unui cod de procedură administrativă, în „Studii și cercetări juridice”, anul 6 (62), nr.4, București, Octombrie – Decembrie 2017, p. 445-478.
6. APOSTOL TOFAN, Dana. Elemente de conținut ale Codului de procedură administrativă în „Studii și cercetări juridice”, an 7 (63), nr. 1, București, ianuarie – martie, 2018, p. 59-80.
7. APOSTOL TOFAN, Dana. Unele considerații despre codificarea administrativă. În: Codificarea administra-

tivă - Abordări doctrinare și cerințe practice / coord.: Emil Bălan, Cristi Iftene, Dragoș Troanță, Marius Văcărelu. - București : Wolters Kluwer, 2018, p. 65-67.

8. BALMUȘ, Victor, FRUNZĂ, Iurie. Incertitudinea unor prevederi din Codul administrativ al Republicii Moldova, în „Academos. Științe juridice”, Chișinău, nr.3, 2019, p. 59-68.

9. BĂLAN, Emil. Drept administrativ și procedură administrativă, Editura Universitară, București, 2002, p. 255.

10. BĂLAN, Emil. Prolegomene la o dezbatere privind codificarea administrativă. În: Codificarea administrativă - Abordări doctrinare și cerințe practice / coord.: Emil Bălan, Cristi Iftene, Dragoș Troanță, Marius Văcărelu. - București : Wolters Kluwer, 2018, p. 27-30.

11. CARP, Radu. Este nevoie de un Cod administrativ care să conțină totalitatea normelor de drept administrativ substanțial sau doar de unificarea regulilor deja existente prin reglementări sectoriale? Necesitatea și avantajele analizei de drept comparat, în Curierul Judiciar nr. 11, 2016, p. 587-590.

12. CLIPA, Cristian. Ce ar putea și ce ar trebui să clarifice un bun Cod administrativ? (Codificare și fundamente ideologice în dreptul administrativ). În: Codificarea administrativă - Abordări doctrinare și cerințe practice / coord.: Emil Bălan, Cristi Iftene, Dragoș Troanță, Marius Văcărelu. - București: Wolters Kluwer, 2018, p. 48-64.

13. COBĂNEANU, Sergiu, BOBEICO, Elena, RUSU, Viorel. Drept administrativ. Note de curs, CEP USM, Chișinău, 2012.

14. Codul administrativ al Republicii Moldova, nr.116 din 19.07.2018, intrat în vigoare la 01.04.2019 // Publicat în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 309-320 din 17.08.2018.

15. Codul administrativ al României, aprobat prin Ordonanța de urgență a Guvernului României, nr.57 din 03.07.2019 // Publicat în Monitorul oficial al României, nr. 555 din 05.07.2019.

16. HAIDUC, Maria-Loredana. Implicațiile codificării procedurii administrative asupra teoriei actului administrativ. Rezumatul tezei de doctor, București, 2021, [https://drept.unibuc.ro/dyn_doc/oferta-educationala/scoala-doctorala/2020-2021/Haiduc%20-%20Rezumat%20teza-%201b.%20romana%20\(1\).pdf](https://drept.unibuc.ro/dyn_doc/oferta-educationala/scoala-doctorala/2020-2021/Haiduc%20-%20Rezumat%20teza-%201b.%20romana%20(1).pdf) (Accesat: 10.11.21)

17. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova pentru aprobarea Avizului la proiectul Codului administrativ al Republicii Moldova, nr. 419 din 12.06.2017 // Publicat în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 190-200 din 16.06.2017.

18. Hotărârea Guvernului României privind aprobarea Tezelor prealabile ale proiectului Codului de procedură administrativă, nr. 1.360 din 22.10.2008 // Publicat în Monitorul Oficial al României, nr. 734 din 30.10.2008.

19. Hotărârea Guvernului României pentru aprobarea tezelor prealabile ale proiectului Codului administrativ, nr. 196 din 23.03.2016 // Publicat în Monitorul Oficial al României, nr. 237 din 31.03.2016.

20. JIMBEI, Ina. Despre ce e Codul administrativ al Republicii Moldova, publicat pe 10.11.2020 // <https://bizlaw.md/despre-ce-e-codul-administrativ-al-republicii-moldova> (Accesat: 10.11.21)

21. Legea Republicii Moldova cu privire la actele normative, nr. 100 din 22.12.2017 // Publicat în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.7-17 din 12.01.2018.

22. ORLOV, Maria. Codificarea dreptului administrativ în Republica Moldova. În: Codificarea administrativă - Abordări doctrinare și cerințe practice / coord.: Emil Bălan, Cristi Iftene, Dragoș Troanță, Marius Văcărelu. - București: Wolters Kluwer, 2018, p. 98-109.

23. POPA, Nicolae. Teoria generală a dreptului, Ediția 5, Editura C.H.Beck, București, 2014.

24. Raportul Parlamentului la proiectul Codului administrativ al Republicii Moldova, nr.90 din 27.03.2017, <https://www.parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiecte-deactelegislative/tabid/61/LegislativId/3687/language/RO/Default.aspx> (Accesat: 10.11.21)

25. SAITARLÎ, Natalia. Sistematizarea și codificarea cadrului juridic de reglementare a administrației publice locale, în „Teoria și practica administrării publice”, Chișinău: AAP, 2018, p. 268-270.

26. TÂNĂSESCU, Elena Simina, BOGDAN, Dima. Proiectul de Cod administrativ – între codificare și consolidare legislativă. În: Codificarea administrativă - Abordări doctrinare și cerințe practice / coord.: Emil Bălan, Cristi Iftene, Dragoș Troanță, Marius Văcărelu. - București : Wolters Kluwer, 2018, p. 31-39.

27. TOADERE, Ioana, DRAGOȘ, Dacian-Cosmin. Codificarea procedurii administrative în România, în

context European, în „Curierul Judiciar”, nr. 11/2016, pag.616-624.

28. VEDINAȘ, Verginia. Codul administrativ adnotat, Ediția a II-a, revăzută și adăugită, Universul Juridic, București, 2020.

29. VEDINAȘ, Verginia, VEDINAȘ, Ioan Laurențiu. Caznele legiferării sau despre codificarea dreptului, în general, și a dreptului administrativ, în particular. În: Codificarea administrativă - Abordări doctrinare și cerințe practice / coord.: Emil Bălan, Cristi Iftene, Dragoș Troanță, Marius Văcărelu. - București : Wolters Kluwer, 2018, p. 40-47.

30. VEDINAȘ, Verginia. Codificarea dreptului administrativ: reflecții, proiecții, stadiu și perspective. În:

Administrația statului Republica Moldova la 20 de ani de independență: Materiale ale 242 sesiunii de comunicări științifice, 29-30 oct. 2011, Tipografia „Elena – V.I.”, Chișinău, 2012, p. 18-22.

31. ZUBCO, Valeriu. Unele opinii privind dispozițiile definitorii din Codul administrativ al Republicii Moldova, Conferința științifică națională cu participare internațională „Integrare prin cercetare și inovare”, Științe juridice și economice, USM, 10-11 noiembrie 2020, p. 325-328.

32. КУШНИР, Валерий, СОСНА, Борис. Некоторые достоинства и недостатки административного кодекса Республики Молдова, în „Revista de Filosofie, Sociologie și Științe politice”, nr.3 (181) 2019 p. 108-119.

