



AGENȚIA NAȚIONALĂ A FUNCȚIONARILOR PUBLICI

Bd. Mircea Vodă, nr. 44
tronsoanel III, sector 3
București, cod poștal 030669

tel: 0374 112 741
0374 112 714
Fax: 021 312 44 04
www.anfp.gov.ro

Circul permanent al Senatului:

Bp... 767 / 3.2.2026

Nr. 724 / 02.02.2026

Domnului Mario - Ovidiu Oprea
Secretar general, Senatul României

Spre știință: Doamnei Mona Dumitru
Secretar general,
Ministerul Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Administrației

Circul permanent al Senatului:

75 / 3.2.2026

79

Stimate domnule secretar general,

Ca urmare a adresei Senatului României nr. XXXV/71205/30.12.2025, înregistrată la Agenția Națională a Funcționarilor Publici cu nr. 724/12.01.2026, prin care se solicită comunicarea unui punct de vedere cu privire la propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ și a Legii nr. 53/2003 - Codul muncii (b737/22.12.2025), propunerea legislativă pentru completarea art. 94 alin. (2) indice 1) din Legea nr. 161/2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției (b741/23.12.2025) și propunerea legislativă privind Codul de procedură administrativă (b767/23.12.2025), transmise în copie, în raport de dispozițiile art. 401 alin. (1) lit. c) și f) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ, cu modificările și completările ulterioare, vă comunicăm următoarele:

Raportat la dispozițiile legale indicate, Agenția formulează puncte de vedere cu privire la proiectele de acte normative privind funcția publică și funcționarii publici și colaborează cu instituțiile publice cu atribuții în domeniul politicilor salariale și fiscal-bugetare, în vederea elaborării cadrului normativ privind salarizarea funcționarilor publici.

1. Propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ și a Legii nr. 53/2003 - Codul muncii (b737/22.12.2025)

În baza prevederilor art. 512 alin. (9) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019, cu modificările și completările ulterioare, „pe perioada suspendării raportului de serviciu autoritățile și instituțiile publice au obligația să rezerve postul aferent funcției publice”.

cu modificările și completările ulterioare, și, în același timp, ar intra în contradicție cu prevederile art. 548 alin. (3) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019, cu modificările și completările ulterioare. În ceea ce privește stabilirea unei perioade clare de suspendare a raporturilor de serviciu pentru funcționarii publici aflați în situația prevăzută la art. 514 alin. (1) lit. j) din aceeași ordonanță de urgență, considerăm că o astfel de reglementare este oportună, însă prin modificarea prevederilor respective.

Considerăm, totodată, că este oportună și introducerea unei reglementări privind încetarea raporturilor de serviciu ale funcționarilor publici care nu respectă termenele de informare privind reluarea activității, însă prin raportare la prevederile art. 513 alin. (2), art. 514 alin. (3) și art. 515 alin. (5) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019, cu modificările și completările ulterioare.

Referitor la propunerile de modificare și completare a Legii nr. 53/2003, republicată, cu modificările și completările ulterioare, având în vedere prevederile art. 401 alin. (1) lit. c) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019, cu modificările și completările ulterioare, menționăm că reglementările propuse nu au ca obiect funcția publică sau funcționarii publici, iar emiterea unui punct de vedere asupra acestora excedă competențelor instituției noastre.

În contextul celor menționate anterior, instituția noastră nu susține promovarea propunerii legislative Bp.737/2025 în forma supusă analizei.

2. Propunerea legislativă pentru completarea art. 94 alin. (2¹) din Legea nr. 161/2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției (b741/23.12.2025)

Raportat la atribuțiile Agenției Naționale a Funcționarilor Publici prevăzute la art. 401 alin. (1) lit. c) și f) din Codul administrativ, instituția noastră nu are observații cu privire la propunerea legislativă b741/2025.

3. Propunerea legislativă privind Codul de procedură administrativă (b767/23.12.2025)

3.1. Aspecte preliminare

Potrivit art. 20 - 22 din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare, elaborarea proiectelor de acte normative trebuie precedată, în funcție de importanța și complexitatea acestora, de o activitate de documentare și analiză științifică, pentru cunoașterea temeinică a realităților economico-sociale care urmează să fie reglementate, a istoricului legislației din acel domeniu, precum și a reglementărilor similare din legislația străină, în special a țărilor Uniunii Europene.

Totodată, în activitatea de documentare pentru fundamentarea proiectului de act normativ trebuie avute în vedere practica Curții Constituționale în domeniu, jurisprudența în materie a Curții Europene a Drepturilor Omului, practica instanțelor judecătorești în aplicarea reglementărilor în vigoare, doctrina juridică în materie, precum și reglementările în materie ale Uniunii Europene.

complementaritate cu alte norme (Codul administrativ, Codul civil, Codul de procedură civilă), și de subsidiaritate în ariile sectoriale specifice.

3.3. Analiza b767/2025

Ca urmare a analizării propunerii legislative b767/2025, considerăm că aceasta prezintă deficiențe de tehnică legislativă și fundamentare juridică, ce nu răspund exigențelor reglementate de art. 18 din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, potrivit cărora codurile reprezintă legi al căror scop este acela de a sistematiza și concentra legislația, reglementările dintr-un anumit domeniu sau dintr-o anumită ramură de drept, subordonate unor principii comune, care pot fi reunite într-o structură unitară, sub această formă. Contrar normelor de tehnică legislativă menționate, propunerea analizată instituie un cadru normativ greoi, defectuos și lipsit de coerență, ce promovează soluții incompatibile cu principiile responsabilității și stabilității actului administrativ, fapt ce poate genera insecuritate juridică și destabilizarea funcționării instituțiilor publice.

Deși, potrivit celor susținute prin expunerea de motive, proiectul de lege urmărește simplificarea și digitalizarea procedurii administrative, acesta prezintă dezavantaje semnificative care ar putea determina imposibilitatea punerii în aplicare sau îngreunarea, în practică, a procedurilor contencioase și necontencioase.

Astfel, din punct de vedere al abordării generale a instituțiilor juridice specifice dreptului administrativ, propunerea legislativă b767/2025 introduce instituții juridice hibride, care generează necorelare cu legislația de drept comun în materie (Codul de procedură civilă și Codul civil). În acest context, trebuie precizat faptul că proiectul MDLPA utilizează o terminologie juridică uniformă, corelată cu dispozițiile Codului civil (în materia prescripției și a actului juridic) și cu Codul de procedură civilă (în materie procedurală).

Pe de altă parte, în ceea ce privește stabilitatea raporturilor juridice și a circuitului civil, proiectul de lege supus analizei, prin mecanismele propuse, vulnerabilizează însăși prezumția de legalitate a actului administrativ, riscând să creeze insecuritate juridică în circuitul civil.

În concret, în ceea ce privește elementele de noutate abordate prin proiectul de lege b767/2025, supunem atenției următoarele:

”Tăcerea administrației”, aspect intens dezbătut în practica și doctrina administrativă, din cauza lipsei actuale de reglementare și, implicit, a lipsei calificării legale a unei astfel de situații, este definit în cuprinsul proiectului de lege b767/2025 ca lipsa unui răspuns din partea autorității competente într-un termen prevăzut de lege (art. 19 pct. 65).

Inițiatorul reglementează această instituție printr-o procedură greoaie, birocratică și cu real potențial generator de confuzii în practică, cum este, de exemplu, probarea tăcerii administrative ce semnifică admiterea cererii prin certificat emis de aceeași instituție publică care nu răspunde cererii petentului.

În ceea ce privește regimul juridic al tăcerii administrației prin instituirea prezumțiilor aprobării/respingerii cererii administrative ca aprobare sau, după caz, respingere tacită, acest mecanism echivalează, din punctul nostru de vedere, cu lipsa consimțământului valabil exprimat al instituției publice, cu atât mai mult cu cât proiectul de lege nu conține dispoziții cu privire la situația în care instituția publică care nu a răspuns cererii administrative nu emite nici certificatul constatator/răspunsul scris care validează admiterea sau, după caz, respingerea cererii administrative. În orice caz, validarea automată a pretențiilor petentului prin scurgerea timpului contravine

tulburări psihice. Aprecierea subiectivă a unei „stări de pericol” poate genera abuzuri sau refuzuri nejustificate de a înregistra petiții.

În concluzie, considerăm că modalitatea de reglementare a activității de petiționare în cuprinsul proiectului de lege b767/2025 nu răspunde necesității de eliminare a birocrăției, impunând, din contră, evidențe duble, notificări intermediare obligatorii, și nu garantează un acces facil al cetățeanului la administrație, fără condiționări tehnice sau financiare restrictive, ci îngreunează și îngreudește acest drept. Nu în ultimul rând, aceasta nu asigură corelarea cu resursele umane existente în administrația publică.

*

În ceea ce privește procedura prealabilă, deși ambele proiecte reglementează obligativitatea acesteia, regimul juridic propus diferă substanțial: varianta inițiată de MDLPA reglementează procedura prealabilă ca o condiție de admisibilitate a acțiunii în contencios administrativ, cu un regim clar al termenelor de prescripție și decădere, reglementarea stabilind fără echivoc momentul de la care curge termenul de formulare a plângerii și, esențial, efectul întreruptiv de prescripție al acesteia. Pe de altă parte, în ceea ce privește varianta inițiată prin propunerea legislativă b767/2025, deși art. 515 al acesteia instituie obligativitatea plângerii prealabile, textul propus intră în contradicție cu mecanismul „aprobării tacite” propus în alte articole, care prevăd că ”în lipsa unei reglementări exprese privind efectul tăcerii, se prezumă respingerea implicită a cererii, iar persoana interesată poate formula plângere prealabilă sau se poate adresa instanței de contencios administrativ potrivit art. 80”, acesta având posibilitatea de a formula direct acțiunea prevăzută la art. 80 (art. 78 alin. (3) din b767/2025 și art. 79 alin. (4) din b767/2025).

Această lipsă de corelare, pe lângă confuzia creată, poate genera excepții de inadmisibilitate în faza judiciară.

*

În proiectul de act normativ supus analizei sunt utilizate și reglementate în mod greșit instituții și noțiuni juridice, creând grave confuzii între dreptul substanțial și dreptul procedural. Cu titlu de exemplu, aducem în atenție dispozițiile art. 522 alin. (2) din proiectul Codului de procedură administrativă b767/2025, potrivit cărora, în cazul în care instanța constată că tăcerea administrației a avut ca efect împiedicarea efectivă a exercitării accesului la justiție ori a altor drepturi fundamentale, aceasta poate dispune, prin hotărâre motivată, între altele, sancționarea cu amendă judiciară a persoanei responsabile, în condițiile Codului de procedură civilă. Cu privire la această reglementare, sesizăm aspecte două aspecte ce denotă confuzia între dreptul material și cel procedural: amenda judiciară reprezintă o sancțiune specifică dreptului procedural (în speță procedurii judiciare civile), aplicabilă și aplicată exclusiv de către instanța de judecată pentru fapte săvârșite în legătură cu desfășurarea procesului, iar „sancțiunea” la care face referire inițiatorul proiectului de lege este una de drept substanțial, instanța de judecată neputând să o dispună în soluționarea pe fond a cauzei. Astfel, în norma la care facem referire se confundă soluția pe care instanța o poate pronunța pe cu privire la fondul cauzei cu sancțiunea amenzii, pe care instanța de judecată o poate dispune în legătură cu conduita părților în procesul civil (administrativ).

*

Totodată, este important a semnală, la nivelul întregului text legal analizat, lipsa de coerență și formularea echivocă, contrară normelor de tehnică legislativă reglementate de art. 8 din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările

coerentă, capabilă să asigure echilibrul necesar între drepturile cetățeanului și stabilitatea funcționării instituțiilor publice, securitatea raporturilor juridice și corelarea cu legislația de drept comun, elemente indispensabile pentru garantarea predictibilității și stabilității actului administrativ.

În final, opinăm că răspunderea pentru elaborarea propunerii legislative analizate, inclusiv necesitatea și oportunitatea promovării acesteia în forma propusă revine inițiatorului.

Cu deosebită considerație,

PREȘEDINTE

Vasile - Felix COZMA

Inregistrat cu: 724 / 02.02.2026,
Semnat de: Vasile-Felix Cozma

Data: 02.02.2026 15:37:02
Dispozitiv: DELL3080-30197