



PRIM MINISTRU

769
13050000

28.5.2020

Domnule președinte,

În conformitate cu prevederile art. 111 alin. (1) din Constituție, Guvernul României formulează următorul

PUNCT DE VEDERE

referitor la *propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ, inițiată de domnul senator PSD Șerban Nicolae (Plx.74/2020, Bp. 224/2020).*

I. Principalele reglementări

Inițiativa legislativă are ca obiect de reglementare modificarea și completarea art. 37 din *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ, cu modificările și completările ulterioare*, în sensul lărgirii sferei actelor pe care le poate adopta Guvernul interimar, înlăturând interdicția actuală pentru un astfel de Guvern de a adopta ordonanțe simple, respectiv ordonanțe de urgență.

II. Observații

1. Astfel cum precizează și inițiatorul inițiativei legislative, *Constituția României, republicată*, nu definește sintagma „*administrarea treburilor publice*” și nu identifică actele necesare acestei administrări. De altfel, ar fi greu de imaginat cum ar fi putut să procedeze în acest sens legiuitorul constituant, fără a risca să omită măcar una dintre „*treburile publice*” sau cel puțin unul dintre actele necesare administrării lor. *Legea fundamentală* stabilește reguli și principii fundamentale și trasează cadrul normativ în care celelalte categorii de legi, de nivel inferior, urmează să detalieze diferite soluții legislative.

Una dintre regulile reglementate la nivel fundamental este aceea stabilită de art. 110 alin. (4), în sensul că un Guvern al cărui mandat a încetat nu poate să îndeplinească decât actele necesare pentru administrarea treburilor publice până la depunerea jurământului de către noul Guvern.

Soluția menționată a fost gândită și reglementată pentru ca în ipoteza unui Guvern care nu se mai află în exercitarea firească a mandatului său, să se poată da totuși posibilitatea ca acesta să continue administrarea treburilor publice până la intrarea noului Guvern în deplinătatea competenței constituționale, astfel încât să se asigure o continuitate a bunului mers al societății.

Dat fiind că soluția a fost stabilită pentru această ipoteză aparte, norma are caracter special față de cele ale art. 115, care stabilesc condițiile în care se pot adopta ordonanțe simple și ordonanțe de urgență ale Guvernului. În măsura în care legiuitorul constituant ar fi apreciat că și Guvernul al cărui mandat a încetat poate continua să exercite toate atribuțiile pe care le exercită și în timpul mandatului, nu ar fi simțit nevoia reglementării speciale a acestei ipoteze. Așadar nu este vorba despre o „*scăpare*” a legiuitorului constituant, astfel cum se susține în *Expunerea de motive*, în sensul că nu a prevăzut și situația Guvernului al cărui mandat a încetat între cele în care nu pot fi adoptate ordonanțe simple sau ordonanțe de urgență, ci de o soluție obiectivă și firească într-o asemenea ipoteză.

Prin urmare, în opinia noastră, nu era necesară o definiție a „*administrării treburilor publice*” pentru a deduce fără dubiu că un Guvern interimar nu poate să adopte aceleași acte pe care le adoptă în timpul mandatului său. Legile, ordonanțele simple și ordonanțele de urgență sunt acte normative de nivel primar, care trasează cadrul normativ

în domeniul lor de reglementare, care inovează în anumite domenii, stabilesc drepturi și obligații sau, dimpotrivă, limitează exercițiul anumitor drepturi și libertăți. Pentru a proceda în acest sens, Guvernul care le adoptă trebuie să fie în deplinătatea competențelor sale constituționale, astfel încât să poată proceda la a „dispune” noile reglementări. A „administra” anumite treburi nu echivalează cu a dispune de posibilitatea de a crea cadru legal de nivel primar.

2. În plus, atât în ipoteza unui Guvern cu puteri depline, cât și cu atât mai mult în situația unui executiv interimar, trebuie subliniat rolul Parlamentului de unică autoritate legiuitoare a țării, astfel cum stabilește art. 61 alin. (1) din *Constituție*. În niciun caz *Constituția* nu a creat un mecanism instituțional grație căruia Guvernul ar avea prerogative să se substituie Parlamentului din acest punct de vedere. Dimpotrivă, *Legea fundamentală* a consacrat, în art. 1 alin. (4), *principiul separației puterilor în stat*, conform căruia puterea legislativă este cea care asigură dezbateră și aprobarea legilor, în timp ce puterea executivă este cea care implementează legile și asigură administrarea aparatului de stat, funcționând pe baza unui vot de încredere al Parlamentului. Într-adevăr, și Guvernul beneficiază de drept de inițiativă și poate emite, în condițiile *Constituției*, ordonanțe simple și ordonanțe de urgență, însă aceasta este o competență secundară, respectiv delegată, care nu poate restrânge sau nega rolul Parlamentului.

3. Precizăm și faptul că, față de problematica supusă atenției, cea a limitelor actelor pe care le poate adopta un Guvern interimar, Curtea Constituțională nu s-a pronunțat, nefiind sesizată în acest sens, iar în practica de stat, până la apariția *Legii nr. 90/2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor, abrogată*, care a încercat să lămurească pentru prima dată sensul sintagmei „*administrarea treburilor publice*”, au apărut diverse controverse. Totuși, doctrina a considerat că actele de administrare sunt hotărâri curente în activitatea executivă, cu caracter normativ sau individual, prin care se asigură aplicarea legilor.

4. Referitor la propunerea de a reglementa faptul că un Guvern interimar adoptă ordonanțe simple în temeiul unei legi de abilitare, potrivit art. 115 alin.(1) - (3) din *Constituție*, apreciem că lipsește de conținut instituția moțiunii de cenzură, reglementată constituțional și o transformă

într-o construcție juridică inutilă, dat fiind că un Parlament care a recurs la acest procedeu, ce implică o dezbatere parlamentară asupra politicii Guvernului și a retras în acest mod încrederea executivului, practic îi redă acestuia drepturi pe care a considerat că nu le poate exercita în mod corect, legal și în folosul cetățenilor. Funcționarea Guvernului în această situație nu mai este consecința încrederii acordate de Parlament, ci a prorogării atribuțiilor sale, în anumite limite, similar cu prorogarea mandatului Camerelor după expirarea acestuia, conform art. 63 alin. (4) din *Constituție*. Semnalăm, în acest context, că legiuitorul constituant a reglementat atribuții limitate inclusiv pentru ipoteza în care mandatul Guvernului încetează în varianta firească, aceea a ajungerii la termen. Or, cu atât mai mult, în cazul în care mandatul executivului încetează în ipoteza moțiunii de cenzură sau în celelalte ipoteze care sunt în esență o „*sanctiune*” a încălcării încrederii Parlamentului, nu s-ar putea admite că Guvernul poate funcționa, în continuare, cu puteri depline.

5. Argumentele anterioare sunt valabile și în ceea ce privește adoptarea de ordonanțe de urgență, nici într-o astfel de situație nefiind justificată acordarea acestui drept unui Guvern care nu se mai află în exercitarea mandatului său. Menționăm că în situațiile avute în vedere de textul propus în a doua teză a alin.(4) propus a fi introdus la art.37 din *Codul administrativ* există posibilitatea recurgerii la adoptarea unor legi în procedura parlamentară de urgență. De altfel, în astfel de ipoteze, intuim că reglementările necesare ar presupune inclusiv restrângeri de drepturi și libertăți fundamentale. Or, acestea nu pot fi reglementate prin ordonanțe de urgență, ci Parlamentul, ca unică autoritate legiuitoare a țării, le poate dispune prin legi, în sensul restrâns, cu respectarea prevederilor constituționale ale art. 53.

6. În ceea ce privește propunerea de „*reformulare*” a alin. (3) al art.37 din *Codul administrativ*, precizăm că, date fiind cele expuse anterior, teza finală adaugă la textul art. 110 alin. (4) din *Constituție*, iar formularea „*acte cu caracter normativ sau administrativ*” este incorectă, dat fiind că actele administrative, în funcție de întinderea efectelor lor, se clasifică în acte cu caracter normativ și acte cu caracter individual. În acest sens s-a pronunțat și Curtea Constituțională în considerentul 74 din *Decizia Curții Constituționale nr.68/2017 referitoare la cererea de soluționare a conflictului juridic de natură constituțională dintre Guvernul României și Ministerul Public - Parchetul de pe lângă Înalta Curte de*

Casație și Justiție - Direcția Națională Anticorupție, cerere formulată de președintele Senatului, în care Curtea reține că:

„Hotărârile Guvernului sunt acte administrative normative sau individuale, emise în scopul bunei administrări a executării cadrului normativ primar, care reclamă stabilirea de măsuri și reguli subsecvente, care să asigure corecta aplicare acestuia. Hotărârile se adoptă întotdeauna în baza legii, secundum legem, și asigură aplicarea sau aducerea la îndeplinire a legilor”.

În concluzie, având în vedere cele relevate anterior, în opinia noastră, inițiativa parlamentară încalcă art. 1 alin. (4), art. 61 alin. (1), art. 110 alin.(4) și art. 115 din *Constituție*.

III. Punctul de vedere al Guvernului

Având în vedere considerentele menționate, **Guvernul nu susține adoptarea acestei inițiative legislative.**

Cu stimă,



Ludovic ORBAN
PRIM-MINISTRU

SENATUL ROMÂNIEI