



UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă  
Competența face diferența!



Instrumente Structurale  
2014-2020

# MODEL DE PROCEDURI DE ASISTENȚĂ ȘI SOLUȚIONARE ADMINISTRATIVĂ A PLÂNGERILOR PENTRU O AUTORITATE PUBLICĂ CENTRALĂ

1

**Procedura recomandărilor date de Avocatul Poporului ca  
modalitate de sprijinire a persoanelor în raporturile cu  
autoritățile administrative centrale**

*Acest material a fost realizat de Transparency International România în cadrul proiectului „Servicii de consiliere juridică pentru victime ale unor abuzuri sau nereguli din administrație și justiție”, cod MySMIS 111830 / cod proiect: SIPOCA 377*

**Autori:**

*Mădălina-Cristina Dănișor, Lector universitar, Dr.*

*Andreea Verteș-Olteanu, Lector universitar, Dr.*

*Elena-Mihaela Fodor, Conferențiar universitar, Dr.*





## CUPRINS

INTRODUCERE .....	4	
1. ANALIZĂ DE ACTE NORMATIVE MATERIALE ȘI PROCEDURALE INCIDENTE .....	5	
1.1. Ce este Avocatul Poporului? Scurt istoric și baza legală incidentă în materie.....	5	
1.2. Care sunt atribuțiile Avocatului Poporului? .....	6	
1.3. Care sunt actele pe care le întocmește Avocatul Poporului? .....	7	
2. PROCEDURA RECOMANDĂRILOR DATE DE AVOCATUL POPORULUI AUTORITĂȚILOR ADMINISTRAȚIEI PUBLICE .....	8	
2.1. Ce este recomandarea? .....	8	
2.2. Ce este o petiție? Procedura de primire și de soluționare a petițiilor .....	8	
2.2.1. Avocatul Poporului sesizează autoritățile administrației publice.....	9	
2.2.2. Avocatul Poporului emite recomandări .....	9	
2.2.3. Avocatul Poporului se adresează autorității administrației publice ierarhic superioare.....	10	
2.2.4. Avocatul Poporului sesizează Guvernul .....	11	
2.2.5. Avocatul Poporului efectuează anchete proprii .....	11	
3. EXEMPLE DE ABUZURI ȘI/SAU NEREGULI ÎN RAPORTURILE DINTRE PARTICULARI ȘI ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ CENTRALĂ .....	12	
A. Încălcarea termenelor de soluționare a cererilor/transparența decizională/dreptul persoanei de acces la informații .....	12	
A1. Problema termenului de soluționare a cererilor..... de decontare a dispozitivelor medicale .....	12	
A2. Problema transparenței decizionale/ dreptul persoanei de acces la informații/ obligația autorităților publice de a asigura informarea corectă a persoanelor asupra problemelor de interes personal.....	14	
A3. Recomandările date de Avocatului Poporului .....	Casei Naționale de Asigurări de Sănătate .....	16
A4. Procedura de control .....	17	
B. Încălcări ale drepturilor persoanelor .....	prin omisiuni ale autorităților administrative centrale .....	18
C. Dreptul de petiționare și dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică .....	21	
D. Neadoptarea actelor de aplicare a dispozițiilor .... cuprinse în Ordonanțe de Urgență ale Guvernului .....	24	
E. Tergiversarea aplicării legii de către o autoritate administrativă centrală.....	26	
F. Nerespectarea, de către o autoritate administrativă centrală, a termenelor legale pentru emiterea unui act administrativ; .....	dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică .....	28
4. STATISTICI PRIVIND RECOMANDĂRILE EMISE DE AVOCATUL POPORULUI ÎN ULTIMII CINCI ANI.....	31	
5. STATISTICI PETIȚII ÎN DOMENIUL DREPTURILOR OMULUI, EGALITATE DE ȘANSE ÎNTRE BĂRBAȚI ȘI FEMEI, CULTE RELIGIOASEȘI MINORITĂȚI NAȚIONALE .....	33	

## INTRODUCERE

Acest ghid a ales ca model de analiză Avocatul Poporului având o dublă perspectivă. Pe de o parte, Avocatul Poporului este o instituție publică centrală care urmărește în general punerea corectă în aplicare a legislației de către autoritățile administrației publice în raport cu persoanele fizice. Pentru a-și îndeplini atribuțiile desfășoară o serie de proceduri. Aceste proceduri sunt descrise de legislația în vigoare și trebuie utilizate în totalitate potrivit scopului avut în vedere de legiuitor.

Pe de altă parte, pentru o corectă și eficientă soluționare a petițiilor, ori pentru a determina corectitudinea cu care autoritățile administrației publice acționează în cazul sesizărilor din oficiu, Avocatul Poporului trebuie să privească întreaga conduită a autorității administrative de specialitate prin prisma principiilor generale care asigură dreptul la o bună administrare.

Exemplele conținute în acest material au selectat, pe baza activității Avocatului Poporului, cele mai frecvente și cele mai grave încălcări ale drepturilor persoanelor fizice în raporturile lor cu autoritățile administrației publice centrale conturând în același timp un îndrumar pentru asistență și soluționare administrativă a plângerilor pentru o autoritate publică centrală.

# 1. ANALIZĂ DE ACTE NORMATIVE MATERIALE ȘI PROCEDURALE INCIDENTE

## 1.1. Ce este Avocatul Poporului? Scurt istoric și baza legală incidentă în materie

În timp ce justiția din România s-a afirmat ca o veritabilă putere încă din perioada interbelică, instituția Avocatului Poporului nu a existat în tradiția noastră constituțională. Cu o istorie care urcă în timp până la începutul secolului al XIX-lea, instituția Ombudsmanului primește după cel de al Doilea Război Mondial, pe fondul afirmării protecției drepturilor fundamentale ale cetățenilor, o nouă și largă consacrare, chiar dacă denumirea instituției este modificată (*Médiateur de la République* și apoi *Défenseur des droits* în Franța, *Provedor de Justiça* în Portugalia sau *Defensor del Pueblo* în Spania) și chiar misiunea și competențele sale sunt adaptate de la țară la țară. Așa se explică și alegerea Constituantului român de la 1991 de a introduce în peisajul constituțional instituția Ombudsmanului, promovând-o sub denumirea de Avocat al Poporului, considerându-se că aceasta exprimă cel mai clar rolul și semnificațiile juridice ale acestei instituții.

Deși consacrată constituțional în 1991, instituția Ombudsmanului român își începe activitatea odată cu adoptarea legii sale de organizare, Legea nr. 35 din 13 martie 1997, modificată de mai multe ori, ultimele dată prin Legea nr. 181 din 29 decembrie 2014 privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 48 din 26 iunie 2014 și Legea nr. 9/2018, cu ultima formă de republicare apărută în Monitorul Oficial nr. 181/27 februarie 2018. Avocatul Poporului este o instituție de tip Ombudsman și nu una jurisdicțională, ceea ce face ca acțiunea sa să fie bazată pe conciliere, beneficiind de o credibilitate rezultată din statutul său de **autoritate publică autonomă**, independentă față de orice altă autoritate publică.

**Sediul materiei** în ceea ce privește organizarea și funcționarea Avocatului Poporului îl regăsim în Constituția României, articolele 58 - 60 (după revizuirea din 2003), și Legea nr. 35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatul Poporului.

## 1.2. Care sunt atribuțiile Avocatului Poporului?

În exercitarea atribuțiilor sale, Avocatul Poporului nu se substituie autorităților publice, nu poate fi supus nici unui mandat imperativ sau reprezentativ și nimeni nu îl poate obliga să se supună instrucțiunilor sau dispozițiilor sale. Ca o garanție a acestei independențe, instituția Avocatul Poporului are buget propriu, care face parte integrantă din bugetul de stat.

Avocatul Poporului își exercită atribuțiile din oficiu sau la cererea persoanelor lezate în drepturile și libertățile lor, autoritățile publice fiind obligate a acorda Avocatului Poporului tot sprijinul necesar.

Avocatul Poporului poate respinge motivat cererile vădit nefondate sau poate cere date suplimentare pentru analiza și soluționarea cererilor. Dacă însă consideră întemeiată petiția ce i-a fost adresată, el va cere în scris autorității administrației publice ca în termen de 30 de zile de la data sesizării să reformeze sau să revoce actul administrativ, să repare prejudiciile produse și să informeze despre aceasta pe Avocatul Poporului. În cazul în care autoritatea publică nu dă curs recomandării Avocatului Poporului, acesta se va adresa autorităților ierarhic superioare, care sunt datoare să îi comunice, în termen de cel mult 45 de zile, măsurile luate. Avocatul Poporului poate sesiza și Guvernul României cu privire la orice act sau fapt administrativ ilegal al administrației publice centrale sau al prefectilor. Neadoptarea de către Guvern, în termen de cel mult 20 de zile, a măsurilor privitoare la ilegalitatea actelor sau faptelor administrative semnalate de Avocatul Poporului, îndreptățește pe acesta de a se adresa Parlamentului.

Deși confirmarea legislativă a venit cu puțină întârziere, instituția Ombudsmanului s-a impus destul de repede în România, iar competențele sale au fost lărgite după revizuirea constituțională din 2003. Astfel, la început, Avocatului Poporului îi era recunoscută doar posibilitatea de a sesiza autoritățile administrative, Guvernul, Primul Ministru, Parlamentul sau pe președinții celor două camere parlamentare, cu privire la ilegalitatea actelor și faptelor administrative.

Înainte de revizuirea constituțională deja, ombudsmanul român a primit prin Legea nr. 181 din 2002 dreptul de a exprima punctul său de vedere în fața Curții Constituționale cu privire la excepțiile de neconstituționalitate privind încălcări ale drepturilor fundamentale. După revizuire, acestuia i s-au conferit și alte competențe importante: de a sesiza Curtea Constituțională într-un control atât *a priori*, cât și *a posteriori* al legilor și ordonanțelor guvernamentale (art. 146 Constituție), de a sesiza judecătorul contenciosului administrativ în numele persoanei care i s-a adresat cu o plângere (art. 1 din legea nr. 554 din 2004 privind contenciosul administrativ), de a sesiza Înalta Curte de Casație și Justiție cu un recurs în interpretarea și aplicarea unitară a legii (art. 514 cod procedură civilă și art. 471 cod de procedură penală), de a îndeplini atribuții specifice Mecanismului național de prevenire a torturii în locurile

de detenție, în sensul Protocolului adoptat la New York pe 18 decembrie 2002 și ratificat de România prin legea nr. 109 din 2009. Prin Legea nr. 9/2018 s-a adăugat dreptul de a formula cereri de chemare în judecată ori plângeri penale și posibilitatea de a reprezenta în fața instanței de judecată minorul, atunci când acesta a fost victimă a violenței fizice sau psihice din partea părinților, tutorei sau reprezentantului legal, a abuzului, violenței și exploatării sexuale, a exploatării prin muncă, a traficului de ființe umane, a neglijării și exploatării, precum și a oricărei forme de violență asupra copilului, prevăzute și sancționate de legislația internă și internațională la care România este parte.

7

### 1.3. Care sunt actele pe care le întocmește Avocatul Poporului?

Actele pe care le întocmește Avocatul Poporului sunt **rapoartele și recomandările**.

Rapoartele sunt fie cele ce trebuie prezentate anual de către Avocatul Poporului în plenum Parlamentului, în care este prezentată activitatea instituției pe un an calendaristic, fie cele întocmite ocazional (rapoarte speciale), din proprie inițiativă sau la cererea Parlamentului, prezentate președinților celor două Camere sau primului-ministru. Acestea din urmă se pot referi la unele aspecte din activitatea instituției, pot cuprinde recomandări cu privire la modificarea legislației ori pot semnala unele cazuri grave de corupție sau de nerespectare a legilor țării, constatate cu prilejul cercetărilor efectuate.

Recomandările sunt actele emise de Avocatul Poporului în urma anchetelor efectuate la sesizarea cetățenilor sau din oficiu. Prin intermediul acestora, ombudsmanul român **sesizează autoritățile administrației publice asupra ilegalității actelor sau faptelor lor administrative** sau aduce la cunoștința președinților celor două Camere sau primului-ministru propunerile sale privind îmbunătățirea, completarea sau modificarea legislației, precum și orice alte măsuri necesare ocrotirii drepturilor și libertăților fundamentale ale omului.

Aceste recomandări nu au forță juridică obligatorie, dar nici nu sunt supuse vreunui control parlamentar sau judecătoresc. De altfel, răspunderea Avocatului Poporului este una specifică, de drept public, în fața Parlamentului, singurul în drept a aprecia cu privire la calitatea activității și actelor acestuia și a dispune, eventual, revocarea sa din funcție.

## 2. PROCEDURA RECOMANDĂRILOR DATE DE AVOCATUL POPORULUI AUTORITĂȚILOR ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

### 2.1. Ce este recomandarea?

În exercitarea atribuțiilor sale, Avocatul Poporului emite recomandări, prin care sesizează autoritățile administrației publice asupra ilegalității actelor sau faptelor administrative.

În cazul în care Avocatul Poporului identifică, cu ocazia soluționării unei petiții, sau în cursul unei anchete, **cazuri de administrare defectuoasă**, acesta emite recomandări, autorităților administrației publice în cauză, în care **solicită reformarea sau revocarea actului administrativ, repararea prejudiciilor produse, repunerea persoanei fizice lezate în situația anterioară**. De asemenea, prin recomandările emise Avocatul Poporului, **poate solicita conducătorilor autorităților administrației publice modificarea sau completarea normelor, ordinelor, instrucțiunilor emise în exercitarea atribuțiilor legale**.

Recomandările nu au efectul juridic al sancțiunilor, însă ele constituie o atenționare adresată autorității administrației publice asupra necesității reevaluării actului sau faptului administrativ ilegal și îndreptării acestuia.

În situația în care autoritatea administrației publice nu își însușește recomandarea emisă de Avocatul Poporului, se procedează la sesizarea autorităților ierarhic superioare.

Protecția drepturilor și libertăților persoanelor fizice sau juridice de către instituția Avocatului Poporului se realizează atât la cererea acestora, cât și din oficiu, precum și inopinat, prin efectuarea de vizite în locurile de detenție.

### 2.2. Ce este o petiție?

#### Procedura de primire și de soluționare a petițiilor

În cazul în care persoanele fizice sau juridice consideră că un drept sau o libertate le-a fost lezată de către un act al unei autorități a administrației publice, se pot adresa instituției Avocatului Poporului cu o petiție.

Odată formulată o petiție de către o persoană interesată și înregistrată la instituția Avocatului Poporului, aceasta poate urma mai multe căi.

Prima dintre căi presupune admiterea în principiu a petiției, urmând a fi completată petiția cu orice informație și document considerat relevant pentru soluționarea acesteia.



În acest sens, dacă Avocatul Poporului consideră că documentele sau informațiile furnizate nu sunt suficiente ori nu sunt concludente, va solicita acele informații și date suplimentare pe care le consideră necesare pentru ca petiția să poată fi analizată temeinic, în vederea soluționării acesteia. Informațiile suplimentare pot fi solicitate fie de la cel care a formulat petiția, de la persoana fizică sau juridică, fie de la autoritatea administrației publice în cauză.

De asemenea, dacă se constată că informațiile cerute pentru completarea documentelor inițial oferite se dovedesc insuficiente, este nevoie de clarificări suplimentare ale situației analizate. Astfel, Avocatul Poporului poate să efectueze **anchete proprii**, în cadrul cărora având dreptul să ceară autorităților administrației publice orice informații sau documente considerate necesare. În plus, pe durata desfășurării anchetelor proprii, Avocatul Poporului are dreptul să audieze și să ia declarații de la conducătorii autorităților administrației publice și de la orice funcționar care poate da informațiile necesare soluționării petiției.

O a doua cale pe care o poate parcurge o petiție este cea a **respingerii motivate**, în cazul în care petiția este vădit nefondată.

Dacă se constată însă, din analiza petiției formulate, că aceasta este întemeiată, atunci atribuțiile Avocatului Poporului diferă în funcție de natura încălcărilor aduse drepturilor și libertăților, de măsurile ce par a fi cele mai potrivite, de organul care poate controla autoritatea administrativă ce a produs lezarea.

### 2.2.1. Avocatul Poporului sesizează autoritățile administrației publice

Odată petiția considerată fondată, Avocatul Poporului se adresează în scris autorității administrației publice care a încălcat drepturile persoanei fizice. Prin adresa scrisă, Avocatul Poporului va cere autorității administrative să reformeze sau să revoce actul administrativ și să repare prejudiciile produse, precum și să repună persoana fizică lezată în situația anterioară.

Petiția se consideră a fi **soluționată favorabil** în cazul în care autoritățile publice care au încălcat drepturile sau libertățile unor persoane fizice sau juridice prin actele lor, vor lua de îndată măsurile necesare pentru înlăturarea ilegalităților constatate, repararea prejudiciilor și înlăturarea cauzelor care au generat sau au favorizat încălcarea drepturilor persoanei lezate. Procedura se consideră încheiată atunci când autoritatea administrativă va informa instituția Avocatul Poporului despre măsurile întreprinse ca urmare a adresei primite.

### 2.2.2. Avocatul Poporului emite recomandări

În cazul în care se constată încălcarea gravă a drepturilor petiționarului sau ilegalitatea actului administrativ, Avocatul Poporului emite o **recomandare** adresată

autorității administrației publice, care a încălcat drepturile respective sau a emis actul ilegal. În recomandare, Avocatul Poporului face sugestiile pe care le consideră necesare pentru ca efectele încălcării să fie înlăturate, iar actul administrativ ilegal să nu mai subziste.

Recomandările sunt făcute și în cazul în care autoritatea administrativă în cauză avea atribuția să emită un act și nu a îndeplinit-o, precum și în cazul în care actul administrativ a fost emis cu nerespectarea termenelor legale de emitere.

10

Astfel, dacă autoritatea administrativă nu dă niciun răspuns unei cereri a persoanei fizice sau juridice îndreptățite să primească un astfel de răspuns, Avocatul Poporului îi poate recomanda să își îndeplinească obligația legală de a da curs cererilor cetățenilor.

De asemenea, dacă autoritatea administrativă a emis un act care intra în atribuțiile sale cu depășirea termenului prevăzut de lege pentru emitere, Avocatul Poporului îi poate recomanda autorității administrative respective să corecteze pe viitor această conduită, deoarece orice întârziere în a răspunde persoanelor la cererile formulate este echivalentă cu potențiale lezări ale drepturilor, intereselor sau libertăților acestora.

În acest sens, Legea nr. 35/1997 afirmă în mod clar și tranșant faptul că tăcerea organelor administrației publice și emiterea tardivă a actelor sunt asimilate actelor administrative, tocmai pentru ca persoanele să poată să conteste chiar și astfel de omisiuni.

### 2.2.3. Avocatul Poporului se adresează autorității administrației publice ierarhic superioare

Recomandările pe care Avocatul Poporului le emite sunt atent urmărite de către această instituție, pentru a vedea dacă autoritățile cărora le-au fost adresate au respectat indicațiile propuse. Astfel, legea prevede un termen de 30 de zile de la data emiterii recomandării în care autoritatea administrației publice sau funcționarul public vizat de petiția persoanei fizice sau juridice, să înlătore ilegalitățile comise.

În cazul în care autoritatea administrației publice sau funcționarul public nu înlătură, în termen de 30 de zile de la data sesizării, ilegalitățile comise, **instituția Avocatul Poporului se adresează autorităților administrației publice ierarhic superioare**, care sunt datoare să îi comunice, în termen de cel mult 45 de zile, măsurile luate.

## 2.2.4. Avocatul Poporului sesizează Guvernul

Avocatul Poporului este îndreptățit să sesizeze **Guvernul** cu privire la orice act sau fapt administrativ ilegal al administrației publice centrale și al prefectilor.

Neadoptarea de către Guvern, în termen de cel mult 20 de zile, a măsurilor privitoare la ilegalitatea actelor sau faptelor administrative semnalate de Avocatul Poporului se comunică **Parlamentului**.

11

## 2.2.5. Avocatul Poporului efectuează anchete proprii

Prin intermediul anchetelor proprii pe care le efectuează, Avocatul Poporului are dreptul să ceară autorităților administrației publice orice informații sau documente necesare anchetei, să audieze și să ia declarații de la conducătorii autorităților administrației publice și de la orice funcționar care poate da informațiile necesare soluționării petiției.

### 3. EXEMPLE DE ABUZURI ȘI/SAU NEREGULI ÎN RAPORTURILE DINTRE PARTICULARI ȘI ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ CENTRALĂ

Prin intermediul activității de sprijinire a persoanelor în demersurile lor de protecție împotriva actelor vătămătoare ale administrației centrale, Avocatul Poporului a sesizat o serie de nereguli cu privire la actele emise de diverse autorități administrative centrale.

#### A. Încălcarea termenelor de soluționare a cererilor/transparența decizională/dreptul persoanei de acces la informații

##### A1. Problema termenului de soluționare a cererilor de decontare a dispozitivelor medicale

Este vorba despre termenul de soluționare a solicitărilor de decontare a dispozitivelor medicale potrivit Anexei nr. 39 privind Modalitatea de prescriere, procurare și decontare a dispozitivelor medicale destinate recuperării unor deficiențe organice sau funcționale în ambulatoriu, anexă la Normele metodologice de aplicare în anul 2015 a Hotărârii Guvernului nr. 400/2014.

Potrivit art. 3(1) din Anexă, „Casa de asigurări de sănătate, în termen de cel mult 3 zile lucrătoare de la data înregistrării cererii, este obligată să ia o hotărâre privind acceptarea sau respingerea cererii. Respingerea cererii de către casa de asigurări de sănătate se face în scris și motivat, cu indicarea temeiului legal”.

Cu privire al modul de respectare a acestui termen, Avocatul Poporului a constatat că, în practică, Casa de asigurări de sănătate a Municipiului București nu respectă acest termen legal cu caracter imperativ, limitându-se să înmâneze solicitanților o notă de informare în format standard, care ține loc de răspuns, în opinia Casei.

În cazul care a ocazionat recomandarea emisă de către Avocatul Poporului, petentul a depus cererea prematur, dar a fost înștiințat asupra acestui fapt după aproximativ 3 ani.

Pentru rezolvarea acestor probleme, în vederea respectării termenului de soluționare a cererilor de decontare și pentru desfășurarea în condiții legale a soluționării cererilor, Avocatul Poporului apreciază faptul că, **dacă există motive obiective din cauza cărora casele de asigurări de sănătate nu pot să respecte termenul de 3 zile pentru soluționarea cererilor, ar fi indicat ca Guvernul să modifice normele metodologice și să adapteze termenul de soluționare a cererilor la posibilitățile reale de activitate a caselor de asigurări de sănătate.**

Trebuie menționat că de respectarea termenului de soluționare a unui cereri a persoanelor interesate depinde respectarea și exercitarea eficientă a dreptului la corectă informare a solicitanților.

Pentru informarea corectă a persoanelor interesate este necesar ca acestea să cunoască, încă din momentul depunerii unei cereri:

- faptul că există un termen în care autoritatea administrativă centrală este obligată să răspundă;
- care este termenul în care administrația centrală este obligată să răspundă.

Pentru a respecta dreptul la corectă informare, autoritățile administrație publice ar putea afișa o informare privind termenul în care autoritatea este obligată să răspundă cererii/petiției la ghișeul de înregistrare a petițiilor ori pe site-ul instituției

De asemenea, pentru o reală informare a persoanelor interesate, în condiții de corectitudine și legalitate, ar trebui asigurate și implementate cel puțin următoarele aspecte:

- o procedură care să le permită persoanelor interesate să se plângă organului la care au depus cererea sau organului ierarhic superior cu privire la nerespectarea termenului;
- o sancțiune pentru organul administrativ care a primit cererea și nu a răspuns în termenul prevăzut de lege;
- o procedură care să permită persoanei solicitante să se adreseze organului emitent sau organului administrativ superior, în cazul în care este nemulțumită de răspunsul primit sau în cazul în care refuzul nu este redactat în scris, motivat și/sau fundamentat legal;
- o procedură pusă la dispoziția persoanelor interesate, pe site-ul internet al organului administrativ, care să le permită formularea unor plângeri în condițiile în care nu li se emite un răspuns personalizat, de acceptare sau de refuzare a cererii, motivat și în scris. (Este avută în vedere situația în care se emite o simplă notă de informare în format standardizat, care să țină loc de răspuns).

În ipoteza în care autoritatea administrativă nu emite un răspuns în scris, motivat în drept și în fapt, înregistrat ca act administrativ, persoana interesată nu poate să uzeze de dreptul său de recurs grațios sau de recurs ierarhic cu privire la actul respectiv.

O astfel de practică, ca cea constatată de către Avocatul Poporului în activitatea Casei Naționale de Asigurări de Sănătate, are cel puțin două **efecte negative** cu privire la persoana interesată: pe de-o parte, reprezintă o practică disuasivă, descurajantă pentru persoana care ar dori să își apere drepturile în raport cu acte ale administrației; pe de altă parte, afectează în mod considerabil dreptul persoanei interesate de a urma calea recursului grațios sau a celui ierarhic, în condițiile în care nu există un act formal de acceptare sau de refuz a cererii depuse. Sigur că există posibilitatea de exercitare a recursului grațios sau a celui ierarhic cu privire la lipsa de răspuns din partea autorității administrative, ori posibilitatea de adresare la instanță pentru obligarea autorității la soluționarea cererii/plângerii. Trebuie însă avute în vedere inconvenientele create persoanei de lipsa de răspuns a autorității, în special prin prelungirea duratei care va trece până la obținerea unui răspuns corect.

## A2. Problema transparenței decizionale/ dreptul persoanei de acces la informații/ obligația autorităților publice de a asigura informarea corectă a persoanelor asupra problemelor de interes personal

Avocatul Poporului a constatat că se pun aceste probleme în situația în care cererile pentru dispozitivele medicale conduc la depășirea fondului lunar aprobat, caz în care se procedează, potrivit art. 3 (2) teza a doua din anexă, la întocmirea listelor de prioritate pentru asigurați, pe categorii de dispozitive medicale. În această ipoteză, decizia cu privire la acordarea sumelor de decontat se emite în momentul în care fondul aprobat permite decontare, în ordinea listei de prioritate.

Acesta este unul dintre punctele nevralgice legate de transparența decizională

Transparența decizională presupune discutarea mai multor aspecte:

- asigurarea accesibilității informațiilor publicate pe pagina de internet a autorității administrative;

Cu toate că se afirmă faptul că listele de prioritate pentru asigurați sunt publicate pe pagina de internet, nu se face dovada existenței acestora în mediul virtual prin utilizarea motorului de căutare destinat lor.

- modul de stabilire a criteriilor de prioritate și a celor pentru soluționarea listelor de prioritate; potrivit dispozițiilor legale, la stabilirea ordinii de prioritate se ține seama de data înregistrării cererilor la casa de asigurări de sănătate și de nivelul de urgență stabilite de serviciul medical al casei de asigurări de sănătate, cu avizul Consiliului de administrație și se aprobă prin decizie de către președintele-director general și se publică pe pagina web a casei de asigurări de sănătate.

În practică, Avocatul Poporului a sesizat faptul că lista de criterii publicată pe pagina de internet a autorității este incompletă și neclară, utilizând o formulare imprecisă la punctul 10: "altele după caz" și fără a fi precizat punctajul aferent fiecărui criteriu. Lipsa de transparență decizională este reflectată de faptul că este acordată o competență necontrolabilă autorității decidente cu privire la aspectele ce pot fi utilizate ca și criterii de prioritizare a cererilor de decontare, precum și de faptul că nu există informații cu ajutorul cărora persoanele să poată deduce în mod clar care dispozitive reprezintă urgențe<sup>1</sup>.

Cu privire la lipsa de accesibilitate a informațiilor de interes personal pe care trebuie să le furnizeze autoritățile administrative în scopul asigurării transparenței decizionale și încrederii cetățenilor într-o bună administrație publică, este important să amintim *Recomandarea nr. 14/2015 a Avocatului Poporului*.

În acest sens, documentul respectiv (lista) „nu este ușor accesibil, iar prin conținutul său nu este în măsură să corespundă cerințelor impuse de tehnica legislativă referitoare la claritate, precizie, previzibilitate și predictibilitate necesare, pe de-o parte, pentru evitarea arbitrariului în procesul de aplicare a legii, iar pe de altă parte, pentru corecta informare a beneficiarilor, dar și pentru ca aceștia să poată aprecia în mod cât mai real timpul de așteptare, cu atât mai mult cu cât termenele variază pe un interval de timp deosebit de lung (6 ani). Nerespectarea normelor de tehnică legislativă este de natură a afecta nu numai securitatea raporturilor juridice, dar și transparența decizională și încrederea cetățenilor într-o bună administrație publică. Astfel, cetățeanul trebuie să dispună de informații suficiente asupra normelor juridice (criteriilor) aplicate într-un caz dat și să fie capabil să prevadă, într-o măsură rezonabilă, consecințele care pot apărea într-o situație dată (Curtea Europeană a Drepturilor Omului (CEDO), *Sunday Times c. Regatului Unit*, 26 aprilie 1979)”.

- asigurarea conținutului necesar al unei pagini internet, în conformitate cu denumirea paginii respective;

<sup>1</sup> Avocatul Poporului, Recomandarea nr. 4/2016 privind respectarea dreptului la informație și a dreptului la o bună administrare.

Accesul la informații de interes public, indispensabile pentru corecta informare a persoanelor, este încălcat prin crearea unei pagini internet, în speță a paginii *Alocare bugetară și deconturi efectuate*, fără ca aceasta să aibă conținutul la care denumirea face referire, cu consecința lipsei informațiilor despre bugetul instituției și al deconturilor realizate.

- lipsa de previzibilitate a deciziei administrative datorată nerespectării termenului de emitere a decizie;

Din analiza practicii Casei de asigurări de sănătate, Avocatul Poporului a putut constata că deciziile au fost emise în perioade fundamental diferite, variind între 1-2 zile și aproape 6 ani. O astfel de practică echivalează cu lipsa oricărei dispoziții legale cu privire la existența unui termen de răspuns la cererile persoanelor.

### A3. Recomandările date de Avocatul Poporului Casei Naționale de Asigurări de Sănătate

În urma constatării neregulilor cu privire la termenul de răspuns la cererile persoanelor și la transparența decizională, precum și a încălcării dreptului persoanei de acces la informații, Avocatul Poporului a făcut câteva recomandări Casei Naționale de Asigurări de Sănătate:

- să verifice măsura în care casele de asigurări de sănătate respectă termenul de soluționare a cererilor de decontare a dispozitivelor medicale, de 3 zile lucrătoare de la data înregistrării și de informare a solicitanților;

- să ia măsurile necesare pentru ca termenul legal de 3 zile lucrătoare să fie respectat, ori, dacă situația impune, să facă demersurile necesare pentru modificarea dispozițiilor legale care impun acest termen, pentru a-l adapta la posibilitățile reale ale caselor de asigurări de sănătate, în vederea asigurării informării corespunzătoare și corecte a asiguraților;

- să ia măsurile necesare pentru publicarea pe pagina de internet a caselor de asigurări de sănătate a informațiilor privind:

- bugetul alocat pentru decontarea dispozitivelor medicale și a deconturilor efectuate;

- înștiințarea în ce mai scurt timp asupra epuizării fondurilor;

- lista completă a criteriilor de prioritate și punctajul aferent fiecărui criteriu;

- dispozitivele care reprezintă urgențe;

- listele de prioritate (așteptare) cu punctajul aferent fiecărui solicitant pe categorii de dispozitive medicale;



Obligația de publicare a informațiilor enumerate este instituită pentru ca solicitantii să fie informați atât asupra situației personale, cât și asupra celei generale, astfel încât să fie eliminate suspiciunile asiguraților cu privire la existența vreunui tratament imparțial din partea caselor de asigurări de sănătate.

- să efectueze o cercetare internă în cadrul C.A.S.M.B., cu scopul verificării respectării criteriilor de prioritate și a listelor de așteptare în soluționarea cererilor pentru decontarea dispozitivelor medicale din perioada 2011-2015, al identificării cauzelor și persoanelor care se fac vinovate de rezolvarea unor cereri în termen nerezonabil în general, precum și în cazul particular al speței care a ocazionat emiterea recomandării. Ca urmare a cercetării, se vor lua măsurile care se impun pentru prevenirea unor astfel de situații în viitor și sancționarea persoanelor vinovate.

#### A4. Procedura de control

Competența Avocatului Poporului de control a modului de interacțiune între autoritatea administrativă centrală și persoane, pentru depistarea neregulilor în emiterea actelor administrative, se materializează în **anchetele** pe care le desfășoară acesta și în **recomandările** pe care le face autorității administrative. Cu toate acestea, eficiența controlului realizat de un organ autonom al administrației publice centrale este iluzorie în lipsa unor sancțiuni în cazul în care **au fost constatate nereguli și acestea nu au fost remediate** ca urmare a recomandării emise de Avocatului Poporului.

Nu trebuie să neglijăm rolul de arbitru al Avocatului Poporului și nici impactul mediatic pe care îl are publicarea unei Recomandări emise de acesta.

Prevederile Legii nr. 35/1997 prevăd acțiuni ale Avocatului Poporului care pot fi întreprinse în situațiile în care autoritatea administrației publice nu se conformează recomandărilor:

- Avocatul Poporului este îndreptățit să sesizeze Guvernul cu privire la orice act sau fapt administrativ ilegal al administrației publice centrale și al prefectilor.
- Neadoptarea de către Guvern, în termen de cel mult 20 de zile, a măsurilor privitoare la ilegalitatea actelor sau faptelor administrative semnalate de Avocatul Poporului se comunică Parlamentului.
- Instituția Avocatul Poporului va aduce la cunoștința persoanei care i-a adresat petiția modul de soluționare. Acesta poate fi făcut public de către Avocatul Poporului prin mijloace de informare în masă, cu consimțământul persoanei sau al persoanelor interesate și cu respectarea prevederilor art. 23 privind informațiile și documentele secrete.
- Dacă Avocatul Poporului constată, cu prilejul cercetărilor întreprinse, lacune în legislație sau cazuri grave de corupție ori de nerespectare a legilor țării, va prezenta

un raport, conținând cele constatate, președinților celor două Camere ale Parlamentului sau, după caz, prim-ministrului.

Este imperios necesar ca Avocatul Poporului să uzeze de toate aceste prerogative și de impactul mediatic pe care îl pot produce comunicările acestuia către presă în cazul în care autoritățile administrative cărora le-au fost adresate recomandări nu le respectă.

Altfel, recomandările se dovedesc insuficiente în condițiile în care unei autorități a administrației centrale i se fac mai multe recomandări și nu există niciun răspuns satisfăcător din partea acesteia. În speța analizată, Avocatul Poporului a realizat anterior un alt control și a emis Recomandarea nr. 14/8 octombrie 2015 către Casa de Asigurări de Sănătate a Municipiului București, referitoare la activitatea de decontare a dispozitivelor medicale, care însă nu a fost însușită. Din aceste motive, Avocatul Poporului a revenit asupra aceleiași probleme și a realizat un nou control în anul 2016, emițând o nouă recomandare cu privire la aceleași nereguli constatate. Nu au mai fost însă utilizate în continuare restul prerogativelor aflate la îndemâna Avocatului Poporului ca mijloc de constrângere.

## B. Încălcări ale drepturilor persoanelor prin omisiuni ale autorităților administrative centrale

**B1.** O astfel de problemă depistată de către Avocatul Poporului privește activitatea Ministerului Educației Naționale, care nu a efectuat toate demersurile necesare pentru ca dispozițiile Legii nr. 272/2004 privind protecția și promovarea drepturilor copilului să fie respectate de către unitățile școlare.

Este vorba de faptul că Ministerul Educației Naționale nu s-a asigurat ca în fișa postului fiecărui cadru didactic și a personalului care interacționează cu copii să fie prevăzute obligațiile reglementate de art. 89 (2) și 96 (1) din Legea nr. 272/2004. Obligațiile de care legea face vorbire prevăd faptul că orice persoană, prin natura profesiei sau ocupației sale, lucrează direct cu un copil și are suspiciuni în legătură cu existența unei situații de abuz sau de neglijare a acestuia este obligată să sesizeze serviciul public de asistență socială sau direcția generală de asistență socială și protecție a copilului în a cărei rază teritorială a fost identificat cazul respectiv.

Urmare a constatării faptului că aceste obligații nu se regăsesc în fișa postului persoanelor prevăzute de lege, Avocatul Poporului a emis o **Recomandare**<sup>2</sup> adresată Ministrului Educației Naționale, cerându-i acestuia să solicite inspectoratelor școlare județene includerea în fișele posturilor cadrelor didactice și personalului care interacționează cu elevii a obligațiilor de sesizare a situațiilor potențiale de abuz sau neglijare a copiilor. De asemenea, s-a cerut elaborarea de proceduri operaționale privind modalitățile de comunicare inter și intra instituționale; elaborarea de proceduri operaționale privind abandonul școlar și absenteismul; consilierea psihopedagogică a elevilor în situații de risc și consilierea psihopedagogică individuală și în grup a elevilor cu cerințe educative speciale.

De asemenea, Avocatul Poporului a solicitat Ministrului Educației Naționale să introducă în programa școlară activități cu privire la copilul abuzat și drepturile acestuia.

**B2.** Ca urmare a vătămării fizice suferite de către o persoană prin utilizarea unei infrastructuri de petrecere a timpului liber, Avocatul Poporului a realizat un control și a depistat faptul că Inspectoratul de Stat în Construcții (Inspectoratul Județean în Construcții Brașov) nu a putut da un răspuns clar dacă societatea comercială care a construit infrastructura de divertisment poate face dovada îndeplinirii și menținerii, pe întreaga durată de existență a construcției, a cerinței fundamentale aplicabile - siguranță și accesibilitate în exploatare - conform prevederilor art. 5 (1) lit. d) din Legea nr. 10/1995 privind calitatea în construcții.

De fapt, este restricționat accesul Avocatului Poporului la informații de interes public, deoarece reprezentanții săi sunt trimiși de către Inspectoratul de Stat în Construcții la concluziile unei expertize tehnice, întocmite la cererea societății comerciale, dar la care se refuză însă accesul pe motivul că această expertiză ar fi proprietatea societății comerciale. Din concluziile recomandării emise de către Avocatul Poporului, putem desprinde următoarele:

”Procedând astfel nu putem înțelege cum se aplică aceste norme ce reglementează **exercitarea controlului de stat al calității în construcții**, în scopul prevenirii sau limitării unor situații ce pot apărea la construcții și care pot pune în primejdie sau afecta negativ viața și sănătatea oamenilor, în condițiile în care, în urma unui control efectuat, Inspectoratul Județean în Construcții Brașov nu poate răspunde dacă respectiva construcție îndeplinește sau nu cerința fundamentală «siguranță și accesibilitate în exploatare»<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Recomandarea Avocatului Poporului nr. 14 din 11 aprilie 2016, referitoare la încălcarea prevederilor constituționale privind protecția copiilor și a tinerilor (art. 49 Constituția României).

<sup>3</sup> Avocatul Poporului, Recomandarea nr. 49 din 20.12.2018 referitoare la respectarea prevederilor art. 59 alin. (1) din Constituția României, precum și ale art. 4 din Legea nr. 35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatului Poporului, p. 7.

Mai mult, se constată faptul că **nu a fost respectată obligația legală ce incumbă autorităților publice** de a comunica și de a pune la dispoziția Avocatului Poporului, informațiile, documentele sau actele pe care le dețin în legătură cu sesizările din oficiu ale Avocatului Poporului.

Avocatul Poporului a caracterizat comportamentul autorității administrative ca lipsit de transparență, cu intenția vădită de tergiversare, de amânare a prezentării actelor încheiate cu ocazia efectuării controlului la societatea constructoare, comportament ce împiedică verificarea condițiilor în care Inspectoratul Județean în Construcții Brașov a organizat și efectuat controlul la parcul acvatic frecventat de un număr de 340.000 de vizitatori anual. De asemenea, a fost avut în vedere și faptul că Inspectoratul Județean în Construcții a afirmat că **nu va formula niciun punct de vedere și nu va formula nicio concluzie** cu privire la îndeplinirea sau neîndeplinirea criteriului menționat la art. 5 alin. (1) lit. d) din Legea nr. 10/1995. În plus, nu au fost comunicate măsurile ce se au în vedere a fi dispuse, în urma controlului efectuat, pentru prevenirea și corectarea deficiențelor constatate, în vederea utilizării sigure a construcției controlate.

Deoarece se invocă faptul că un control al calității construcțiilor de natura bazinelor de înot nu poate fi efectuat în mod corespunzător de către Inspectoratele Județene în Construcții, din cauza **existenței unor lacune legislative** în ceea ce privește reglementarea tehnică specifică unui bazin de înot, lacune care creează probleme constructorilor, experților și factorilor de control, Avocatul Poporului ridică următoarea problemă: "care sunt motivele pentru care această lipsă de reglementare nu a fost adusă la cunoștință aparatului central al Inspectoratului de Stat în Construcții, respectiv Ministerului Dezvoltării Regionale și Administrației Publice, instituție în subordinea căreia funcționează Inspectoratul de Stat în Construcții".

Avem totuși dubii cu privire la necunoașterea, de către Inspectoratul de Stat în Construcții, a situației existenței lacunelor în reglementare, ceea ce face ca această cauză să reprezinte doar pretextul care dă ocazia discutării problemei centrale:

*omisiunea unei autorități a administrației centrale de a-și îndeplini obligația legală de a face demersurile necesare pentru completarea unei norme lacunare, în condițiile în care această omisiune se repercutează în mod direct asupra drepturilor celor administrați la o bună administrație în domeniul construcțiilor.*

Avocatul Poporului a emis următoarea recomandare:

- Inspectorul General al Inspectoratului de Stat în Construcții va dispune măsurile legale care se impun pentru ca la nivelul Inspectoratului Județean

- în Construcții Brașov, angajații să cunoască prevederile constituționale și legale cu privire la obligațiile pe care autoritățile administrative le au față de cererile adresate de către Avocatul Poporului;
- Inspectorul General va dispune măsurile legale pentru ca Inspectoratul Județean în Construcții Brașov să procedeze cu celeritate la:
    - o informarea Avocatului Poporului cu privire la dovada îndeplinirii și menținerii de către societatea comercială în cauză, pe toată durata de existență a construcției, a cerinței fundamentale - siguranță și accesibilitate în exploatare;
    - o informarea Avocatului Poporului cu privire la măsurile cu scop preventiv-corectiv ce au fost dispuse în urma controlului efectuat, astfel încât construcțiile să fie utilizate fără a pune în pericol viața și sănătatea oamenilor;
    - o comunicarea procesului-verbal de control încheiat de Inspectoratul Județean în Construcții Brașov, control efectuat în urma sesizării cu privire la incidentul ce face obiectul sesizării Avocatului Poporului.

## C. Dreptul de petiționare și dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică

Dreptul de petiționare, drept consacrat constituțional de art. 51, este acel drept al cetățenilor de a adresa autorităților publice petiții, instituind obligația corelativă pentru autoritățile publice de a răspunde la petiții în termenele și condițiile stabilite de lege, conform alin. (4) al art. 51.

În privința dreptului persoanei vătămate de o autoritate publică, articolul 54 din Constituție stipulează faptul că dacă o persoană se consideră vătămată într-un drept al său sau într-un interes legitim, de către o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, este îndreptățită să obțină de la administrație recunoașterea dreptului pretins sau a interesului legitim, precum și anularea actului și repararea pagubei.

Situația care a ocazionat ancheta desfășurată de către Avocatul Poporului la sediul Ministerului Educației Naționale este următoarea:

urmare a unei adrese din partea Autorității Naționale pentru Cercetare Științifică și Inovare, prin care s-a solicitat efectuarea unui control «cât mai urgent posibil», cu privire la *activitatea de conducere și coordonare desfășurată de către directorul general al Institutului Național de Cercetare Dezvoltare pentru Protecția Mediului (I.N.C.D.P.M.), Corpul de Control al Ministerului Educației Naționale, prin directorul*

său, a repartizat lucrarea unui inspector.

Prima problemă a acestei proceduri este aceea că **repartizarea lucrării de către Directorul Corpului de Control unui anumit inspector, s-a efectuat fără rezoluție scrisă, repartizarea fiind menționată doar în registrul intern al Corpului de Control**. Astfel, repartizarea lucrărilor către inspectorii din cadrul Corpului de Control al oricărui ministri trebuie să se facă prin emiterea unei rezoluții scrise, în care să se prevadă toate detaliile misiunii cu care este însărcinat inspectorul respectiv. Astfel, trebuie precizate, cel puțin:

- temeiul legal al desemnării unui inspector pentru efectuarea unei lucrări de control în cadrul Corpului de Control al Ministrului;
- aspectele ce urmează a fi supuse controlului, enumerate în mod clar;
- actele ce vor fi cerute funcționarului controlat;
- limitele competenței inspectorului însărcinat cu controlul.

Din analiza legislației se constată faptul că procedura de control ce trebuie respectată în cadrul oricărei misiuni de control este dificil de accesat, cunoașterea sa fiind îngreunată de neclaritatea actelor normative, fapt ce încalcă **dreptul de acces la informații de interes public**, persoana ori instituția interesată întâmpinând dificultăți în cunoașterea acestei proceduri.

Ceea ce se poate găsi pe pagina de internet a Ministerului Educației Naționale este Ordinul Ministrului Educației Naționale nr. 4982/22.09.2017, care reglementează la art. 18 Atribuțiile Corpului de Control, pentru ca la lit. c) să se prevadă atribuția de verificare a activității manageriale desfășurate la nivelul structurilor aparatului de specialitate al ministerului precum și la instituțiile care funcționează în subordonarea/coordonarea acestuia, iar la lit. o), faptul că întocmește raport de control, asumat și semnat de echipa de control, aprobat de ministru, întocmește referat de analiză cu privire la principalele aspecte rezultate în urma acțiunii de control, pe care le prezintă ministrului educației, la solicitarea acestuia.

O a doua problemă o reprezintă faptul că la nivelul Corpului de Control nu există decât o **procedură internă de soluționare a petițiilor**. Dar **această procedură nu se aplică în cazul rapoartelor de control**.

**Ar trebui să existe o procedură internă de soluționare a petițiilor care să privească rapoartele pe care inspectorii de control le întocmesc la finalul misiunii de control**. Numai în felul acesta se poate asigura respectarea dreptului de petiționare al persoanelor, drept care este garantat constituțional. Nu există nicio motivare rezonabilă pentru scoaterea de sub competența procedurii interne de soluționare a petițiilor a rapoartelor de control.

O a treia problemă o reprezintă faptul că, în speța analizată, nu există nicio dovadă scrisă referitoare la elaborarea și aprobarea raportului de control. De asemenea, directorul Corpului de control a afirmat că inspectorul desemnat a solicitat telefonic în cursul anului 2016 anumite documente de la I.N.C.D.P.M., fără a preciza însă care este conținutul acestora.

**Or, omisiunea de a consemna în scris actele realizate în activitatea de control, omisiunea de a face un raport de evidență a documentelor solicitate spre control, precum și solicitarea de documente ce urmează a fi supuse controlului pe cale telefonică, fără o adresă scrisă, constituie nereguli în activitatea de control a autorității administrației publice centrale.**

O a patra neregulă o constituie faptul că lucrarea de control a tratat pentru o perioadă de 2 ani.

**Rezolvarea unei petiții într-un termen rezonabil ține de dreptul la bună administrare.**

De altfel, singurul motiv pentru care au fost făcute demersuri minime în privința lucrării de control a fost reprezentat de intervențiile Avocatului Poporului când, ulterior lunii martie 2017, au fost puse la dispoziția Avocatului poporului anumite documente, respectiv o sentință civilă și o decizie civilă prin care s-a soluționat irevocabil litigiul de muncă dintre petiționară și I.N.C.D.P.M., precum și copia plângerii penale depuse de Institut împotriva petentei, cu număr de înregistrare din luna mai 2017.

De altfel, existența acestui litigiu de muncă a fost motivul invocat de către reprezentanții Corpului de Control pentru lăsarea în nelucrare a dosarului pentru o perioadă de 2 ani. Cu toate acestea, este evidentă **încercarea de tergiversare a situației incerte a petentei**, deoarece obiectul litigiului de muncă nu avea legătură cu aspectele pe care petenta le semnalase Avocatului Poporului în sesizarea cu privire la inexistența unui raport de control și la neluarea niciunei măsuri de către Corpul de Control. Este interesant de reamintit faptul că Institutul de Cercetare sesizase Corpul de Control, **invocând necesitatea imediată a unui control**.

Dar poate cea mai gravă dintre abaterile constatate de către Avocatul Poporului constă în următoarele: «Corpul de Control al Ministrului Educației Naționale nu a efectuat acte de control și nu a elaborat nici un raport privind situația de la Institutul Național de Cercetare-Dezvoltare pentru Protecția Mediului, referitoare la presupuse abuzuri ale managerului acestuia, deși directorul Corpului de Control a

**afirmat, atât în scris, cât și verbal, contrariul»<sup>4</sup>. Pentru a încerca să acopere omisiunea întocmirii notei/raportului de control, reprezentanții Corpului de Control al Ministrului Educației Naționale au pus la dispoziția Avocatului Poporului un act care a fost întocmit ulterior solicitării acestuia. «Prin adresa nr. 8336/18 mai 2017, directorul Corpului de Control confirmă existența acestui raport, afirmând faptul că urmează "a fi remis în data de 22 mai 2017", însă în realitate documentul nu era întocmit la acea dată. ...documentul nu are dată certă, cu doar număr/an. Secretarul General al Ministrului Educației Naționale a precizat faptul că raportul Corpului de Control este considerat întocmit/finalizat după prezentarea spre aprobare Ministrului Educației Naționale. La momentul desfășurării anchetei, în data de 9 iunie 2017, raportul nu fusese înaintat Ministrului».<sup>5</sup>**

Din păcate, toate constatările Avocatului Poporului și încercările acestuia de remediere a neregulilor constatate nu au dat nici un rezultat, deoarece s-a solicitat în două rânduri Ministrului să comunice măsurile dispuse față de cele constatate, fără însă ca vreun răspuns să fie oferit. În concluzie, Avocatul Poporului a decis emiterea unei recomandări către Ministrul Educației Naționale, pentru ca acesta să dispună măsurile ce se impun în vederea respectării dreptului persoanelor la petiționare și a dreptului persoanei vătămate de o autoritate publică.

Reiterăm concluziile potrivit cărora acțiunile Avocatului Poporului trebuie să urmeze toate etapele prevăzute de lege, până la a face publice încălcările autorităților administrative pentru a ajunge cât mai aproape de atingerea scopului atribuțiilor sale.

## D. Neadoptarea actelor de aplicare a dispozițiilor cuprinse în Ordonanțe de Urgență ale Guvernului

<sup>4</sup> Avocatul Poporului, Recomandarea nr. 50/2017 precitată, p. 4.

<sup>5</sup> Ibidem.



Previzibilitatea actului administrativ depinde în mod decisiv de adoptarea, de către autoritatea administrativă centrală competentă a normelor subsecvente de aplicare a actelor legislative. Fără adoptarea normelor procedurale de punere în aplicare a legii, persoanele nu pot să cunoască momentul de la care devin aplicabile dispozițiile legale, nu știu care sunt procedurile pe care trebuie să le urmeze, care sunt termenele în cadrul cărora trebuie să depună cereri pentru a beneficia de efectul legii, nu pot, în consecință, să își adapteze comportamentul pentru viitor în raport de un act administrativ de aplicare a legii.

Tergiversarea adoptării actelor de aplicare, fie că este vorba de **metodologii sau de ordine**, constituie una dintre cele mai des întâlnite cauze ale imposibilității pentru norma legală de a produce efectele specifice. De cele mai multe ori, lipsa unei decizii a unei autorități administrative centrale aflate în subordinea unei alte autorități, și aceasta aflată, la rândul ei, în subordinea unui Minister, face actul inaplicabil, în condițiile în care deja există actele de legiferare și chiar metodologiile de aplicare a legii.

O astfel de situație privește implementarea *Programului privind tratarea patologieilor infecțioase, transmisibile, cu impact major asupra sănătății publice* - inclusiv privind aplicarea noilor tratamente vizând hepatita C. Ceea ce este reproșat autorităților administrative centrale este lipsa de reacție cu privire la introducerea noilor terapii privind tratarea hepatitei C. **Autoritatea administrativă centrală responsabilă de finalizarea procedurii de implementare** a programului național de introducere a noilor tratamente privind hepatita C este Agenția Națională a Medicamentului și a Dispozitivelor Medicale, autoritate publică aflată în subordinea Ministerului Sănătății.

Cadrul normativ cu privire la Programul național al noilor tratamente vizând hepatita C este constituit din Ordinul Ministrului Sănătății nr. 387/2015. În baza acestui ordin au fost emise în perioada aprilie-mai 2015 decizii ale președintelui Autorității, prin care s-a autorizat posibilitatea includerii condiționate în Listă<sup>6</sup> a 4 medicamente din gama noilor tratamente privind hepatita C.

La solicitarea Avocatului Poporului cu privire la un raport detaliat al stadiului implementării noului program privind tratarea hepatitei C și la o «Foaie de parcurs» privind implementarea noului program, Casa Națională de Asigurări de Sănătate a furnizat următoarele informații<sup>7</sup>:

<sup>6</sup> Este vorba despre Lista aprobată prin H.G. nr. 720/2008, care cuprinde denumirile comune internaționale corespunzătoare medicamentelor de care beneficiază asigurații din sistemul de asigurări sociale de sănătate, precum și ale medicamentelor care se acordă în cadrul programelor naționale de sănătate.

<sup>7</sup> Conform Recomandării Avocatului Poporului nr. 7 din 01 iulie 2015, p. 2-3.

- ”Ministerul Sănătății a numit Comisia de expertiză în domeniu, căreia i s-a solicitat transmiterea în regim de urgență a numărului de pacienți eligibili pentru fiecare terapie în parte.
- C.N.A.S. a elaborat o nouă metodologie de achiziții a medicamentelor”.

De asemenea, a fost adoptată Ordonanța de Urgență nr. 12 din 20 mai 2015<sup>8</sup> prin care Guvernul a asigurat cadrul legal pentru ca noile tratamente privind hepatita C să poată fi implementate încă din anul în curs - art. III. Cu toate acestea, finalizarea procedurilor a continuat să treneze, în condițiile în care C.N.A.S nu a transmis Avocatului Poporului «Foaia de parcurs» privind implementarea noului program. În considerarea dispozițiilor O.U.G. nr. 12/2015, prin care au fost alocate și resursele bugetare care să susțină acest program și care stabilesc un grad ridicat de prioritate a programului de tratare a hepatitei C, nu poate fi acceptată nicio motivare rezonabilă pentru neadoptarea actelor necesare punerii în aplicare a respectivului program.

Avocatul Poporului a constatat, cu ocazia anchetei desfășurate, faptul că aplicarea normelor ce privesc programul de tratare prin noi terapii a hepatitei C este amânată în special din cauză că nu se finalizează procedurile de încheiere a contractului între unii din deținătorii autorizației de punere pe piață a noului produs privind tratarea hepatitei C și Casa Națională de Asigurări de Sănătate.

Recomandarea emisă de către Avocatul Poporului vizează reconsiderarea atitudinii de tergiversare și acoperirea acestei lacune în normele de aplicare, pentru ca dispozițiile legale să poată produce efecte și persoanele să nu mai fie private, printr-un act al autorității administrative centrale, de drepturile lor constituționale.

## E. Tergiversarea aplicării legii de către o autoritate administrativă centrală

Chestiunea care se ridică privește faptul că o autoritate publică, în speță Casa Națională de Pensii, aplică o anumită lege iar în aceeași materie și cu același obiect, instanțele de judecată aplică o altă lege, fiind în prezența ”unui paralelism legislativ care permite DOAR pensionarilor care contestă în instanțe deciziile caselor de pensii să beneficieze de o «excepție» în aplicarea dispozițiilor care reglementează munca în acord global”<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> O.U.G. nr. 12/2015 privind aprobarea susținerii cheltuielilor de întreținere și funcționare a Formațiunii Medicale ROL 2 din bugetul Ministerului Sănătății și pentru modificarea și completarea unor acte normative în domeniul sănătății.

<sup>9</sup> Avocatul Poporului, Recomandarea nr. 8 din 23 martie 2017 referitoare la încălcarea prevederilor constituționale privind dreptul la un nivel decent de trai, prevăzut de art. 47 din Constituția României, p. 3.

Problema care se pune este aceea a **formelor de retribuire obținute în acord global**, problemă datorată practicii caselor județene de pensii și a Casei Naționale de Pensii, care este în dezacord cu Decizia nr. 19/2011 a Înaltei Curți de Casație și Justiție privind recursul în interesul legii, referitor la stabilirea și recalcularea pensiilor din sistemul public provenite din fostul sistem al asigurărilor sociale de stat. Practica neconcordantă a caselor de pensii se datorează prevederilor înscrise în Anexa nr. 15 la Normele de aplicare a Legii nr. 263/2010 privind sistemul unitar de pensii publice, norme aprobate prin H.G. nr. 257/20 martie 2011, potrivit cărora ***nu sunt luate în calcul la stabilirea punctajului mediu anual întrucât nu au făcut parte din baza de calcul a pensiilor, conform legislației anterioare date de 1 aprilie 2001, sumele reprezentând «acord global».***

Principiul contributivității, consacrat de dispozițiile art. 2. lit. c) și d) din Legea nr. 63/2010, este cel pe baza căruia se organizează și funcționează sistemul public de pensii, iar acest principiu presupune că fondurile de asigurări sociale se constituie pe baza contribuțiilor datorate de persoanele fizice și juridice, participante la sistemul public, drepturile de asigurări sociale convenindu-se pe temeiul contribuțiilor de asigurări sociale plătite. De asemenea, așa cum apreciază și Avocatul Poporului, „conform prevederilor art. 107 alin. (3) și (5) din Legea nr. 263/2010, pensia poate fi recalculată prin adăugarea veniturilor și/sau a stagiilor de cotizare, prevăzute de lege, nevalorificate la stabilirea acesteia, sumele rezultate urmând a se acorda începând cu luna următoare celei în care a fost înregistrată solicitarea”<sup>10</sup>.

Din păcate, interpretarea pe care o privilegiază Casa Națională de Pensii și, subsecvent, casele județene de pensii, este în sensul că veniturile cuprinse în Adeverința emisă de angajator nu sunt sporuri și nu pot fi deci avute în vedere la calcularea pensiei, deși aceste sume reprezintă, de fapt, așa cum a stabilit Înalta Curte în jurisprudența sa, chiar salariul brut pe care salariatul l-a obținut pe perioada angajării. „În condițiile în care aceste venituri au fost incluse în baza lunară de calcul a contribuției de asigurări sociale conform Decretului nr. 39/1972 (**potrivit căruia angajatorii au fost obligați să verse la bugetul asigurărilor sociale de stat o contribuție de 15% asupra câștigului brut realizat de personalul lor salariat, indiferent de forma în care s-au realizat aceste venituri**), concluzia care se impune este aceea că statul a încasat, în perioada derulării raporturilor de muncă, contribuțiile de asigurări sociale pe care le-a stabilit în sarcina angajatorului, iar acum revine asiguraților dreptul să își primească contraprestația corespunzătoare din partea acestuia pentru a exista un echilibru al raportului juridic dintre părți”<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> Idem, p. 2.

<sup>11</sup> Idem, p. 3.

Interpretarea făcută dispozițiilor legale de către Casa Națională de Pensii este contrară principiului contributivității și generează dezavantaje importante persoanelor care au fost retribuite în acord și care au realizat venituri mai mari decât cele prevăzute în carnetul de muncă. Casa Națională de Pensii consideră că veniturile privind munca în acord global nu reprezintă sporuri cu caracter permanent și, pentru că nu sunt prevăzute expres în Anexa nr. 15 și în considerarea Deciziei date în recursul în interesul legii, admite faptul că pensionarii pot să solicite recalcularea pensiilor pe baza unor documente noi.

De fapt, Casa Națională de Pensii refuză să adopte punct de vedere adoptat de Înalta Curte în decizia dată pentru unificarea unei practici neunitare determinate de o normă neclară, nepredictibilă și incoerentă și continuă să respingă cererile de recalculare a pensiilor. Prin această practică îi supune pe asigurați procedurii administrative de la nivelul caselor județene de pensii, greoaie sub aspectul termenelor de soluționare a cererilor și contestațiilor, deși știe că în final pensionarii asigurați se văd nevoiți să mai parcurgă și procedura judiciară în fața instanțelor de judecată, pentru ca rezultatul final să fie în favoarea asiguraților, așa cum a stabilit Înalta Curte în Decizia nr. 19/2011, obligatorie pentru instanțele de judecată.

**Casa Națională de Pensii, în calitate de autoritate administrativă centrală, ar trebui să modifice înscrierile din Anexa nr. 15 în concordanță cu dispozițiile instanței supreme și, în felul acesta să nu mai tergiverseze aplicarea legii, pentru ca persoanele care au realizat venituri în acord global să se bucure de drepturile care li se cuvin fără a mai fi necesară intervenția instanțelor de judecată.**

## **F. Nerespectarea, de către o autoritate administrativă centrală, a termenelor legale pentru emiterea unui act administrativ; dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică**

Agencia Domeniilor Statului și Autoritatea Națională pentru Restituirea Proprietăților nu au respectat termenul legal de 60 de zile de la data primirii situațiilor centralizate pe fiecare județ, pentru demararea procedurilor legale necesare în vederea schimbării regimului juridic al terenurilor ce fac obiectul situației centralizatoare, aflate în proprietatea publică a statului, și trecerii acestora în proprietatea privată a statului pentru a fi afectate restituirii în natură sau, după caz, valorificării punctelor acordate potrivit legii.

Aceste autorități administrative centrale nu și-au îndeplinit atribuțiile legale și, prin aceasta, au pus în pericol iminent drepturile persoanelor vizate de dispozițiile legii nr. 165/2013 privind măsurile pentru finalizarea procesului de restituire, în natură sau prin echivalent, a imobilelor preluate în mod abuziv în perioada regimului comunist în România. Este vorba de **dreptul de proprietate, precum și de dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică.**

În esență, situația poate fi rezumată astfel<sup>12</sup>:

- Agenția Națională de Cadastru și Publicitate Imobiliară a transmis situația terenurilor conform art. 6 (2) din Legea nr. 165/2013, Agenția Domeniilor Statului înregistrând primirea acesteia la data de 13 mai 2015, iar Autoritatea Națională pentru Restituirea Proprietăților, la data de 27 aprilie 2015; Comisia Județeană de fond funciar a județului Bistrița-Năsăud, a transmis situația centralizatoare cu privire la terenuri către Agenția Domeniilor Statului și Autoritatea pentru Restituirea Proprietăților la data de 18 noiembrie 2014;

Obligațiile prevăzute de art. 6 alin. (2) și respectiv (4) din Legea nr. 165/2013 au fost îndeplinite de către Agenția Domeniilor Statului și, respectiv, Autoritatea pentru Restituirea Proprietăților, cu respectarea termenelor legale.

- Având în vedere prevederile art. 6 alin. (5) din Legea nr. 165/2015, care impun ca, **în termen de 60 de zile de la data primirii situațiilor centralizatoare pe fiecare județ**, Agenția Domeniilor Statului și Autoritatea pentru Restituirea Proprietăților să demareze procedurile necesare în vederea schimbării regimului juridic al terenurilor ce fac obiectul situației centralizatoare, iar termenul de 60 de zile a început să curgă de la data de 18 noiembrie 2014, se constată faptul că la data la care Avocatul Poporului a fost sesizat prin petiție, respectiv 9 martie 2015, **termenul nu fusese respectat și autoritățile administrative centrale ținute de acesta nu își îndeplineseră obligațiile legale;**
- Având în vedere dispozițiile art. 11 alin. (1) din Legea nr. 165/2013, comisiile locale și județene de fond funciar au obligația de a soluționa toate cererile de restituire, de a efectua punerile în posesie și de a elibera titlurile de proprietate până la data de 1 ianuarie 2016, se constată **imposibilitatea Comisiei locale Bistrița și a Comisiei județene Bistrița-Năsăud de a pune în posesie persoanele îndreptățite și de a elibera titlurile de proprietate, în lipsa schimbării regimului juridic al terenurilor respective.**

- **Dreptul de petiționare și dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică de a cere încetarea vătămării și acoperirea prejudiciului cauzat**

<sup>12</sup> Avocatul Poporului, Recomandarea nr. 21/4 noiembrie 2015 privind respectarea dreptului de proprietate, p. 3-4.

prin actul administrativ sunt grav prejudiciate, în contextul în care de la data de 1 ianuarie 2016, data până la care comisiile au obligația legală de a soluționa toate cererile de restituire, **persoanele îndreptățite pot formula plângeri la judecătoria în a cărei rază teritorială este situat terenul, împotriva deciziilor date în soluționarea cererilor de restituire, în termen de 30 de zile.** Astfel, persoanele interesate se văd expuse riscului ca plângerile la instanță să fie respinse de către aceasta pe motiv de inadmisibilitate, ca urmare a tardivității formulării plângerii.

## 4. STATISTICI PRIVIND RECOMANDĂRILE EMISE DE AVOCATUL POPORULUI ÎN ULTIMII CINCI ANI

În cursul anului **2018**, Avocatul Poporului a emis 66 recomandări, dintre care, 37 recomandări au fost însușite de către autoritățile sesizate, 2 recomandări au fost însușite în parte, 9 recomandări nu au fost însușite, iar 18 recomandări sunt în termen.

În cursul anului **2017**, Avocatul Poporului a emis 52 recomandări, dintre care, 33 recomandări au fost însușite de către autoritățile sesizate, 1 recomandare a fost însușită în parte, 13 recomandări nu au fost însușite, iar 5 recomandări sunt în termen.

În cursul anului **2016**, Avocatul Poporului a emis 44 recomandări, dintre care, 27 recomandări au fost însușite de către autoritățile sesizate, 6 recomandări au fost însușite în parte, 9 recomandări nu au fost însușite, iar 2 recomandări sunt în termen.

În cursul anului **2015**, Avocatul Poporului a emis 28 recomandări, dintre care, 15 recomandări au fost însușite de către autoritățile sesizate, 5 recomandări au fost însușite în parte, 5 recomandări nu au fost însușite, iar 3 recomandări sunt în termen.

În cursul anului **2014**, Avocatul Poporului a emis 33 recomandări, dintre care, 17 recomandări au fost însușite de către autoritățile sesizate, 5 recomandări au fost însușite în parte, 9 recomandări nu au fost însușite, iar 2 recomandări sunt în termen.

Anul	Numărul total al recomandărilor emise de Avocatul Poporului	Numărul recomandărilor ÎNSUȘITE de autoritățile administrației publice sesizate	Numărul recomandărilor însușite în parte de autoritățile administrației publice sesizate	Numărul recomandărilor NEÎNSUȘITE de autoritățile administrației publice sesizate	Procentul recomandărilor însușite de autoritățile administrației publice sesizate
2018	66	37	2	9	56%
2017	52	33	1	13	63%
2016	44	27	6	9	61%
2015	28	15	5	5	53%
2014	33	17	5	9	51%

În cursul anului **2018**, Avocatul Poporului a sesizat cu recomandări următoarele autorități ale administrației publice:

- Administrația Națională a Penitenciarelor (18);

- Primar (20);
- Direcția Generală de Asistență Socială și Protecția Copilului (Neamț (3), Prahova, Brașov, Satu Mare, Sibiu, București, Dâmbovița, Olt);
- Ministerul Sănătății;
- Inspectoratul Școlar Județean (Prahova, Argeș, Constanța, Mureș);
- Prefect (2);
- Administrația Fondului Imobiliar;
- Casa Județeană de Pensii (Bacău); Casa de Pensii a Municipiului București;
- Centrul de Integrare prin Terapie Ocupațională pentru Persoane Adulte cu Handicap Urlați;
- Casa Națională de Asigurări de Sănătate (2);
- Inspectoratul Județean în Construcții Brașov; Inspectoratul de Stat în Construcții;
- Centrului de plasament Dacia, Brașov;
- Spitale (2).



## 5. STATISTICI PETIȚII ÎN DOMENIUL DREPTURILOR OMULUI, EGALITATE DE ȘANSE ÎNTRE BĂRBAȚI ȘI FEMEI, CULTE RELIGIOASE ȘI MINORITĂȚI NAȚIONALE

Potrivit articolului 1 alin. (3) al Constituției României, „România este stat de drept, democratic și social, în care demnitatea omului, drepturile și libertățile cetățenilor, libera dezvoltare a personalității umane, dreptatea și pluralismul politic reprezintă valori supreme, în spiritul tradițiilor democratice ale poporului român și idealurilor Revoluției din decembrie 1989”.

Așa cum rezultă din titulatura domeniului „drepturile omului, egalitate de șanse între bărbați și femei, culte religioase și minorități naționale”, acesta acoperă drepturile omului în general, fapt ce se reflectă într-un număr mare de petiții, cu o cazuistică complexă în ceea ce privește drepturile și libertățile persoanelor.

În anul 2018, din numărul total de 1.206 petiții repartizate domeniului, au fost efectuate demersuri la autoritățile publice de resort pentru un număr de 179 dintre acestea, iar pentru restul petițiilor, persoanele fizice au fost îndrumate către instituțiile responsabile, abilitate de lege, fiindu-le indicată calea legală de urmat, sau precizându-le condițiile în care instituția Avocatul Poporului poate interveni în soluționarea cazurilor sesizate.

Dintre petițiile repartizate acestui domeniu, în care au fost semnalate încălcări ale drepturilor și libertăților fundamentale, cele mai multe au vizat încălcarea dreptului de petiționare (348) și celui la informație (176) și dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică (104).

Drept	Nr. petiții	Dosare	Nr. dosare soluționate favorabil petentului	Procent petiții
<b>Art. 51 - Dreptul de petiționare</b>	<b>348</b>	<b>64</b>	<b>30</b>	<b>28,85%</b>
Art. 44 - Dreptul la proprietate privată	4	3	1	<1%
<b>Art. 31 - Dreptul la informație</b>	<b>176</b>	<b>13</b>	<b>10</b>	<b>14,59%</b>
Art. 32 - Dreptul la învățătură	14	3	-	1,16%
Art. 35 - Dreptul la mediu sănătos	19	3	-	1,57%
Art. 34 - Dreptul la ocrotirea sănătății	37	7	2	3,06%
Art. 47 - Nivelul de trai	12	4	2	<1%



UNIUNEA EUROPEANĂ

Programul Operațional Capacitate Administrativă  
Competența face diferența!Instrumente Structurale  
2014-2020

Art. 26 - Viața intimă, familială și privată	10	1	1	<1%
<b>Art. 52 - Dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică</b>	<b>104</b>	<b>54</b>	<b>30</b>	<b>8,62%</b>
Art. 16 - Egalitatea în drepturi	23	3	2	1,90%
Art. 30 - Libertatea de exprimare	2	1	-	<1%
Art. 39 - Libertatea întrunirilor	3	1	1	<1%
Art. 36 - Dreptul de vot	2	-	-	<1%
Art. 25 - Dreptul la liberă circulație	2	-	-	<1%
Art. 6 CEDO Dreptul la un proces echitabil	2	-	-	<1%
Art. 22 - Dreptul la viață și la integritate fizică și psihică	1	-	-	<1%
Art. 49 - Protecția copiilor și tinerilor	3	-	-	<1%
Art. 50 - Protecția persoanelor cu handicap	1	-	-	<1%
Art. 21 - Accesul liber la justiție	3	-	-	<1%
Art. 41 - Dreptul la muncă și protecția socială a muncii	2	-	-	<1%
ALTELE	437	22	13	36,23%
<b>TOTAL</b>	<b>1.206</b>	<b>179</b>	<b>92</b>	

