

STUDIU PRIVIND REZOLVAREA ALTERNATIVĂ, PE CALE ADMINISTRATIVĂ,
A LITIGIILOR DINTRE CETĂȚENI ȘI ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ

ISBN 978-973-0-31230-0

**STUDIU PRIVIND REZOLVAREA ALTERNATIVĂ,
PE CALE ADMINISTRATIVĂ, A LITIGIILOR DINTRE CETĂȚENI
ȘI ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ**



Studiul privind rezolvarea alternativă, pe cale administrativă, a litigiilor dintre cetățeni și administrația publică a fost realizat în cadrul proiectului **„Servicii de consiliere juridică pentru victime ale unor abuzuri sau nereguli din administrație și justiție”**, cod MySMIS: 111830 / cod proiect: SIPOCA377.

Proiectul este implementat de Transparency International Romania în parteneriat cu: Universitatea de Vest Timișoara, Universitatea „Lucian Blaga” din Sibiu, Universitatea din Craiova, Universitatea „Babeș Bolyai” din Cluj Napoca, Universitatea „Alexandru Ioan Cuza” din Iași, Universitatea din București și este cofinanțat din Fondul Social European, prin Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014 - 2020.

CUPRINS

1. CONTEXTUL STUDIULUI	5
2. METODE DE CERCETARE FOLOSITE PENTRU REALIZAREA STUDIULUI.....	7
Cercetarea cantitativă	7
Cercetarea calitativă.....	8
3. PLÂNGERILE ȘI CONTESTAȚIILE FORMULATE DE CETĂȚENI.....	9
Analiza juridică a legislației și doctrinei	9
Dreptul la petiționare conform Constituției României și legii speciale	9
Dreptul de a transmite petiții adresate Parlamentului.....	14
Dreptul de a transmite petiții adresate Președintelui României.....	15
Solicitarea de informații de interes public. Scurtă distincție a solicitărilor de informații față de petiții.....	15
Analiza jurisprudenței în materia plângerilor și contestațiilor formulate de cetățeni (petiții).....	16
Exercitarea dreptului de petiționare.....	16
Exercitarea abuzivă a dreptului	19
Relația cetățenilor cu instituțiile administrației publice locale și cu serviciile deconcentrate ale administrației publice centrale	20
Rezolvarea plângerilor și contestațiilor în cadrul autorităților administrației publice locale	20
Rezolvarea plângerilor și contestațiilor în cadrul serviciilor publice deconcentrate ale autorităților publice centrale	30
4. PLÂNGERILE ȘI PROCEDURILE ADMINISTRATIVE OBLIGATORII PENTRU A PERMITE CETĂȚENILOR O ACȚIUNE ÎN CONTENCIOS ADMINISTRATIV	43
Analiza juridică a legislației și doctrinei	43
Dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică. Drept consfințit de Constituția României și de legile speciale.....	43
Aspecte juridice legate de procedurile prelabile: recursul grațios	44
Recursul administrativ grațios în materie fiscală	49
Recursul administrativ grațios prevăzut în legi speciale	54
Aspecte juridice legate de procedurile prelabile: recursul ierarhic	55
Analiza jurisprudenței în materia plângerilor și procedurilor prelabile obligatorii pentru introducerea unei cereri în contencios administrativ	59

Constatări desprinse din cercetarea sociologică	61
Plângerile prelabile la nivelul autorităților administrației publice locale	62
Plângerile prelabile la nivelul serviciilor publice deconcentrate ale autorităților publice centrale.....	69
5. BARIERE DE ACCES LA CURȚILE DE CONTENCIOS ADMINISTRATIV	111
Analiza juridică a legislației și doctrinei	111
Aspecte legislative legate de barierele de acces la curțile de contencios administrativ: obligativitatea plângerii administrative prelabile (recursul grațios).....	111
Aspecte legislative legate de barierele de acces la curțile de contencios administrativ: taxele de timbru	116
Aspecte legate de accesul efectiv la instanțe și facilitarea acestuia prin portalul: portal.just.ro	120
Analiza jurisprudenței Curții Europene a drepturilor omului (CEDO) și Curții Constituționale a României în materia accesului la justiție în România.....	122
Aspecte legate de barierele intervenite în accesul la justiție al cetățenilor	125
6. JURISDICȚII ADMINISTRATIVE SPECIALE ȘI ALTE JURISDICȚII SIMILARE, INCLUSIV CĂI ALTERNATIVE DE REZOLVARE A LITIGIILOR ADMINISTRATIVE	129
Analiza juridică a legislației și doctrinei	129
Jurisdicții administrative speciale.....	129
Aspecte juridice referitoare la alte căi de rezolvare a litigiilor administrative	130
Arbitrajul.....	131
Medierea	132
Constatări rezultate din studiul calitativ și cantitativ cu privire la căi alternative de rezolvare a litigiilor administrative	135
7. SUGESTII ȘI PROPUNERI DE ÎMBUNĂTĂȚIRE	137
8. BIBLIOGRAFIE	141

1. CONTEXTUL STUDIULUI

Obiectivul general al proiectului *Servicii de consiliere juridică pentru victime ale unor abuzuri sau nereguli din administrație și justiție*, cod MySmis 111830, este creșterea accesului la justiție pentru cetățeni, în special pentru cei aparținând unor grupuri vulnerabile, care sunt victime ale unor abuzuri sau nereguli din administrația publică și sistemul judiciar, prin crearea și operaționalizarea unei rețele de documentare și asistență.

Prin activitățile sale, proiectul va crește accesul la justiție în special pentru persoanele vulnerabile, mai ales în litigiile de contencios administrativ și litigii de asigurări sociale, promovând căi alternative de rezolvare a problemelor întâmpinate, pe cale administrativă, inclusiv prin jurisdicțiile speciale administrative. Astfel, proiectul în vedere că printre cele mai prezente probleme în ceea ce privește accesul la justiție pentru persoanele din grupuri vulnerabile sunt cele în care cetățenii sunt victime ale unor abuzuri sau neglijențe din administrația publică, prin urmare proiectul se adresează în primul rând acestor nevoi.

Existența unor centre de asistență și documentare permite de asemenea dezvoltarea capacității profesioniștilor în domeniul dreptului de a-și reprezenta interesele și/sau clienții în litigiile sau conflictele pe care le au cu autoritățile administrației publice sau cu instituțiile din sistemul judiciar.

Mai mult decât atât, având în vedere că cetățenii care aparțin unor grupuri vulnerabile sunt mai expuși decât alte grupuri unor nereguli sau abuzuri în administrație sau justiție, este necesară creșterea capacității persoanelor care desfășoară sau sunt autorizate să desfășoare o activitate juridică, a specialiștilor în domeniul dreptului și a personalului din cadrul instituțiilor din sistemul judiciar, de a lucra cu persoanele din grupurile vulnerabile.

În acest moment, facultățile de drept, Institutul Național pentru Pregătirea și Perfecționarea Avocaților, Institutul Național al Magistraturii, Școala Națională de Grefieri, facultățile de administrație publică la ciclul de licență, nu oferă pregătire (nici măcar un curs) privind modul de relaționare profesională al specialiștilor în drept cu justițiabilii care fac parte din grupuri vulnerabile, având abilități foarte slab dezvoltate (fără educație, analfabeți), dizabilități, persoane aparținând unor minorități naționale, refugiați sau solicitanți de azil care nu stăpânesc limba română, etc.

În contextul acestui proiect amplu, cercetarea de față analizează rezolvarea alternativă, pe cale administrativă, a litigiilor dintre cetățeni și administrația publică, în vederea susținerii activității unei viitoare campanii, dar și pentru susținerea activității de dezvoltare/elaborare a modelelor de rezolvare alternativă a litigiilor administrative, prin dezvoltarea unor ghiduri și proceduri de soluționare a plângerilor administrative, recursurilor grațioase și ierarhice.

Studiul și-a propus analiza câtorva tematici distincte referitoare la:

- plângerile și contestațiile formulate de cetățeni;
- plângerile și procedurile administrative prealabile obligatorii pentru a permite cetățenilor o acțiune în contencios administrativ;
- barierele de acces la curțile de contencios administrativ și modul în care ele pot fi depășite;
- jurisdicțiile administrative speciale și jurisdicții similare (alte căi alternative de rezolvare a litigiilor).

În cadrul studiului a fost utilizat un mix de cercetare, calitativă și cantitativă, menit să acopere într-o măsură cât mai ridicată obiectivele studiului.

2. METODELE DE CERCETARE FOLOSITE PENTRU REALIZAREA STUDIULUI

Au fost propuse și realizate următoarele metode de investigare și de analiză pentru realizarea cercetării:

Metode de cercetare /Grup țintă	Tip metodă
1 cercetare de birou	Cantitativă
1 anchetă sociologică-1000 persoane fizice 18+	Cantitativă
24 de IDI (interviuri individuale)	Calitativă
12 FG (focus grupuri)	Calitativă

Cercetarea cantitativă

Cercetarea cantitativă a fost demarată printr-o cercetare de birou care a presupus inventarierea documentației din domeniu, urmată de metoda principală de cercetare cantitativă “Anchetă sociologică prin aplicarea de chestionare”.

Au fost realizate următoarele activități subscrise acestei metode:

Activitatea subscrisă abordării cantitative	Populația țintă	Eșantion	Modalitate interviuare	Caracteristici eșantion
Sondaj de opinie	persoane fizice de peste 18 ani din Romania	1343	CATI	eșantion stratificat (inclusiv pe criteriile de gen și vârstă), multistadial, nivel urban și rural, proporțional pentru populația studiată la nivel național

Din acest eșantion național reprezentativ a fost extras un subeșantion de **1057** de subiecți corespunzător zonelor de dezvoltare aferente celor 6 barouri incluse în proiect. Având în vedere

că nu există diferențe semnificative între eșantionul național (8 regiuni de dezvoltare) și cel corespunzător celor 6 regiuni de dezvoltare aferente barourilor din București, Cluj, Dolj, Iași, Sibiu și Timiș, rezultatele cercetării cantitative pot fi extrapolate la nivel național.

Descrierea metodologiei de aplicare a chestionarelor: CATI - Computer - Assisted Telephone Interviewing - interviu telefonic asistat de calculator.

Tipul eșantionului: probabilist simplu, de tip RDD (random digital dialing). În realizarea chestionarelor s-a impus un număr minim de 2 reveniri, la ore și zile diferite, în cazul în care subiecții nu au putut fi contactați la prima vizită.

Validarea eșantionului: procedură prin care se compară structura eșantionului cu cea a populației, la nivelul unui set de indicatori relevanți (de ex. vârstă, sex, educație, etc.) Datele au fost ponderate doar după criteriul geografic, de apartenență la zonele de dezvoltare.

Descrierea metodelor de control și asigurare a calității: Au fost verificate minim 15% din chestionarele aplicate și toți operatorii de interviu implicați.

Descrierea metodelor de asigurare a anonimității și a protecției datelor personale ale participanților la cercetare (conformitatea cu GDPR)

CC SAS este operator de date cu caracter personal înregistrat în Registrul operatorilor de date cu caracter personal. Au fost respectate toate cerințele GDPR privind protecția datelor personale ale respondenților.

Cercetarea calitativă

În cadrul acestei componente s-au folosit ca metode de cercetare interviul individual și focus grupul. CC SAS a realizat în fiecare regiune de interes câte două interviuri cu un expert în justiție, câte două interviuri cu persoane care fac parte din grupuri defavorizate care au întâmpinat bariere legislative de ordin juridic sau în relația cu autoritățile, un focus grup cu experti în justiție și un focus grup cu persoane care fac parte din grupuri defavorizate care au întâmpinat bariere legislative de ordin juridic sau în relația cu autoritățile.

Astfel:

- Au fost realizate 12 interviuri cu experți în justiție (avocați, consilieri juridici din instituțiile publice);
- Au fost realizate 12 interviuri cu persoane care au întâmpinat bariere legislative de ordin juridic sau în relația cu autoritățile;
- Au fost realizate 6 focus grupuri cu experți în justiție (avocați, consilieri juridici din instituțiile publice);
- Au fost realizate 6 focus grupuri cu persoane care au întâmpinat bariere legislative de ordin juridic sau în relația cu autoritățile.

3. PLÂNGERILE ȘI CONTESTAȚIILE FORMULATE DE CETĂȚENI

ANALIZA JURIDICĂ A LEGISLAȚIEI ȘI DOCTRINEI

Dreptul la petiționare conform Constituției României și legii speciale

Dreptul de petiționare al cetățenilor este reglementat de art. 51 din Constituția României, conform căruia „(1) Cetățenii au dreptul să se adreseze autorităților publice prin petiții formulate numai în numele semnatarilor. (2) Organizațiile legal constituite au dreptul să adreseze petiții exclusiv în numele colectivelor pe care le reprezintă. (3) Exercițarea dreptului de petiționare este scutită de taxă. (4) Autoritățile publice au obligația să răspundă la petiții în termenele și în condițiile stabilite potrivit legii.”

Pentru a răspunde exigenței Constituționale, în 2002 a fost adoptată **Ordonanța nr. 27/2002 privind reglementare activității de soluționare a petițiilor.**

Dreptul de petiționare este aplicabil în raporturile persoanelor cu toate organele statului, precum și cu cele administrative locale autonome. Dreptul de petiționare nu presupune în mod necesar existența unui litigiu juridic. De asemenea, spre deosebire de drepturile procesuale în fața instanței, dreptul de petiționare poate fi exercitat și de cei lipsiți de capacitate procesuală de folosință și exercițiu. El dă naștere la obligația organului sesizat de a răspunde în termenul prevăzut de lege, în timp ce accesul liber la justiție obligă instanțele să examineze în fond litigiul și să pronunțe o hotărâre care, după epuizarea căilor de atac prevăzute de lege, se bucură de autoritate de lucru judecat, dar pentru care nu se reglementează un termen.¹

Conform organizațiilor din domeniul drepturilor omului, a existat o “zonă gri” în această materie, până la reglementarea din anul 2002, întrucât vechea lege a petițiilor, adoptată în timpul regimului comunist, respectiv *Legea nr. 1/1978 privind activitatea de rezolvare a propunerilor, sesizărilor, reclamațiilor și cererilor oamenilor muncii*, nu a fost abrogată expres decât foarte târziu, la peste 9 ani de la Revoluția din decembrie 1989, prin Legea nr. 7/1998. Cu această ocazie s-a constatat că Legea nr. 1/1978 era în contradicție cu Constituția din 1991. Cu alte cuvinte, deși a fost abrogată expres abia în 1998, Legea nr. 1/1978 nu ar fi trebuit aplicată încă din 1991.²

¹ M. Constantinescu, A. Iorgovan, I. Muraru, E.S. Tănăsescu, *Constituția României revizuită - comentarii și explicații*, Ed. CH Beck, 2008, p. 105.

² Asociația pentru Apărarea Drepturilor Omului în România - Comitetul Helsinki (APADOR-CH), *Ghidul: Ca cetățean ai drepturi! Legea te susține! Învăță să o folosești*, 2010.

Astfel, de fapt în perioada 1998-2002 nu a existat o reglementare la nivel național a exercitării dreptului la petiționare. Consecința a fost că fiecare autoritate/instituție publică putea stabili reguli și proceduri proprii, dar fără a încălca prevederile și garanțiile constituționale existente. Cu toate acestea, dincolo de prevederile constituționale privind dreptul la petiționare, unele instituții sau autorități, mai ales la nivel local, nu au adoptat proceduri. Prin aceasta dreptul cetățenilor de a se adresa autorităților publice a fost lezat până în 2002.

Din 2002 putem spune că, din perspectiva cadrului legal, ne aflăm în cadrul constituțional corect din punct de vedere al reglementării dreptului de petiționare. În plus, dat fiind că reglementarea dreptului la petiționare se bazează pe un act normativ de nivel primar, ne bucurăm de o reglementare unitară a acestei instituții fundamentale pentru democrație.

Cu toate acestea, chiar dacă au trecut peste 17 ani de la adoptarea ordonanței și legii de aprobare, din anul 2002 până în prezent a fost modificată o singură dată - în anul 2018, pentru a permite prelungirea termenului în care instituțiile și autoritățile trebuie să răspundă la petiții, în cazuri excepționale. Această situație denotă mai puțin caracterul perfect al reglementării din 2002 și mai mult lipsa de preocupare și voință a legiuitorului pentru perfecționarea cadrului legal creat și adoptat pentru exercitarea dreptului cetățenesc de petiționare.

Astfel, plângerile și contestațiile formulate de cetățeni, chiar înaintea declanșării unui conflict juridic între aceștia și administrația publică, sunt reglementate în primul rând de Ordonanța 27/2002 privind reglementare activității de soluționare a petițiilor cu modificările și completările ulterioare, aceasta fiind reglementarea cea mai generală pentru comunicarea cetățenilor cu administrația publică. Nu fac obiectul dreptului de petiționare procedurile prealabile unei acțiuni în contencios administrativ, care sunt reglementat distinct de legea 554/2004 privind contenciosul administrativ și abordate în cadrul prezentului raport la capitolul următor referitor la plângerile și procedurile prealabile.

Prin petiție se înțelege cererea, reclamația, sesizarea sau propunerea formulată în scris, ori prin poștă electronică, pe care un cetățean sau o organizație legal constituită o poate adresa autorităților și instituțiilor publice centrale și locale, serviciilor publice deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte organe centrale, companiilor și societăților naționale, societăților comerciale de interes județean și local, precum și regiilor autonome.

În cazul reglementării petițiilor, noțiunea de autorități/ instituții publice nu include Parlamentul și Președintele României, întrucât, potrivit ordonanței, aceste două autorități adoptă/emite reglementări proprii privind modul de soluționare a petițiilor ce le sunt adresate.

Prin petiție se valorifică un drept sau un interes personal, deci care este direct legat de autorul petiției, sau se aduce la cunoștință autorității sau instituției publice existența unei probleme de ordin general de care autorul petiției are cunoștință. În cazul în care petiția nu vizează direct un interes personal, ci obținerea de informații cu caracter general, ce privesc sau rezultă din activitatea unei autorități/ instituții publice, solicitantul, dar și autoritatea sau instituția publică, vor trebui să urmeze procedura specială prevăzută de Legea nr. 544/2001, privind liberul acces la informațiile de interes public.

Astfel, în cadrul legal actual, autoritatea sau instituția publică are obligația să distingă între petițiile care urmăresc valorificarea unui drept subiectiv personal al petentului și cele prin care petentul atrage atenția asupra unei probleme de interes general (petiții reglementate prin Ordonanța 27/2002 privind reglementare activității de soluționare a petițiilor cu modificările și completările ulterioare) și solicitările de informații publice, indiferent de interesul și scopul urmărit de cetățeanul care înaintează solicitarea, deoarece acestea sunt gestionate conform Legii nr. 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public. Compartimentul pentru relații cu publicul din cadrul autorității/ instituției publice primește, înregistrează, se îngrijește de rezolvarea petițiilor și expediază răspunsurile către petiționari. Petițiile sunt înregistrate și evidențiate separat de cererile întemeiate pe Legea nr. 544/2001.

Ordonanța 27/2000 privind reglementare activității de soluționare a petițiilor cu modificările și completările ulterioare prevede răspunderea directă a conducătorilor autorităților/instituțiilor publice pentru buna organizare și desfășurare a activității de primire, evidențiere și rezolvare a petițiilor. De asemenea, ordonanța prevede aceeași răspundere directă a conducătorilor și pentru legalitatea soluțiilor și comunicarea acestora în termenul legal. Menționarea expresă a „răspunderii directe” semnifică importanța pe care a dorit să o acorde legiuitorul activității de rezolvare a petițiilor.

Petițiile se formulează și se depun numai în numele petenților, inclusiv în numele colectivelor pe care organizațiile petente le reprezintă. Pentru ca o petiție să poată fi considerată valabilă, în așa fel încât autoritățile publice să răspundă, ea trebuie să fie semnată de petent sau reprezentantul său legal sau convențional și să conțină datele de identificare ale petentului (nume, domiciliu). În cazul reprezentanților convenționali ai petenților persoane fizice mandatul trebuie să aibă formă autentică, să fie realizat prin procură notarială. În caz contrar, petiția nu se ia în considerare și se clasează.

În sarcina autorității publice petiționate se naște obligația de a răspunde la petiții în termenele și în condițiile stabilite de lege. În termen de 30 de zile de la data înregistrării petiției, autoritatea/ instituția publică trebuie să răspundă petiționarului, favorabil sau nefavorabil. Termenul de 30 zile poate să fie prelungit cu 15 zile, deci se poate ajunge la 45 de zile, în situația în care aspectele sesizate prin petiție necesită o cercetare mai amănunțită; prelungirea poate fi acordată numai de către conducătorul autorității sau instituției publice.

Răspunsul trebuie semnat de către conducătorul autorității/ instituției publice ori de persoana împuternicită de acesta, precum și de șeful compartimentului care a soluționat petiția. În răspuns se va indica, în mod obligatoriu, temeiul legal al soluției adoptate.

Pentru evitarea de „abuzului” în exercitarea dreptului de petiționare, în cazul în care un petent adresează aceleași autorități sau instituții publice mai multe petiții prin care sesizează aceeași problemă sau formulează aceeași solicitare, acestea se vor conexe, petentul urmând să primească un singur răspuns care trebuie să facă referire la toate petițiile primite. Dacă după trimiterea răspunsului se primește o nouă petiție de la același petiționar ori de la o autoritate sau instituție publică greșit sesizată, de același cetățeni, petiție care are același conținut cu

petiția/petițiile inițiale, aceasta se clasează, făcându-se mențiune în dreptul petiție clasate despre faptul că s-a răspuns și indicându-se numărul răspunsului și al petiției inițiale.

Așa cum am menționat, dreptul de petiționare este unul dintre drepturile fundamentale de care putem face uz de fiecare dată când ne aflăm în relații cu o autoritate sau instituție publică. O încălcare a prevederilor legale referitoare la dreptul la petiționare se poate face prin:

- nerespectarea termenelor de soluționare a petițiilor;
- intervențiile sau stăruințele pentru rezolvarea unor petiții în afara cadrului legal;
- primirea direct de la petent a unei petiții, în vederea rezolvării, fără să fie înregistrată și fără să fie repartizată de șeful compartimentului de specialitate.

Dacă petiția este greșit direcționată (petentul nu a știut care este autoritatea competentă să îi rezolve cererea), instituția care a primit-o trebuie să o trimită în termen de 5 zile autorității sau instituției în ale cărei atribuții intră rezolvarea ei și să informeze petentul despre aceasta. Pentru soluționarea petiției de către autoritatea sesizată vor mai trece 30 de zile.

Răspunsul la petiție trebuie să includă și temeiul legal în baza căruia a fost formulată soluția comunicată. Pentru ca fiecare cetățean să se poată folosi de acest drept, petițiile sunt scutite de taxă.

Ordonanța 27/2002 privind soluționarea petițiilor, cu modificările și completările ulterioare, prevede obligația compartimentului pentru relații cu publicul din cadrul fiecărei autorități/instituții publice să întocmească, semestrial, un raport de activitate privind soluționarea petițiilor. Acest raport va sta la baza analizei activității proprii de soluționare a petițiilor, ce trebuie efectuată, tot semestrial, de către autoritățile/instituțiile publice. Raportul semestrial de activitate privind soluționarea petițiilor trebuie să fie accesibil publicului, întrucât privește/rezultă din activitatea autorității/instituției publice, deci constituie o informație de interes public în sensul Legii nr. 544/2001, privind liberul acces la informațiile de interes public. Dacă autoritatea/instituția nu face public acest raport, el poate fi solicitat și obținut, de către orice persoană, în baza Legii nr. 544/2001.

În situația în care autoritatea sau instituția publică nu respectă termenul de 30 de zile, petentul va putea sesiza instanța de judecată competentă cu o acțiune ce va avea ca obiect obligația de a face, respectiv obligarea autorității la soluționarea petiției.

Precizam că potrivit art. 15 din Ordonanța nr. 27/2002, nerespectarea termenului de 30 de zile, prevăzut de această ordonanță, constituie abatere disciplinară și se sancționează în conformitate cu dispozițiile Codului Administrativ (sau Legii 188/1999 privind statutul funcționarilor publici, în funcție de date comiterii abaterii disciplinare), sau după caz, în conformitate cu legislația muncii, în cazul în care persoana care trebuia dar nu a formulat răspuns este personal contractual.

De asemenea, în situația în care obiectul petiției s-ar putea circumscrie prevederilor Ordonanța nr. 27/2003 privind procedura aprobării tacite, după expirarea celor 30 de zile sau a altui termen stabilit de lege pentru emiterea autorizației și în lipsa unei comunicări scrise din partea autorității administrației publice, solicitantul va putea desfășura activitatea, presta serviciul sau exercita profesia pentru care s-a solicitat autorizarea. Cu toate acestea, conform art. 7 alin (2) din OUG nr. 27/2003, pentru obținerea documentului oficial prin care se permite desfășurarea activității, prestarea serviciului sau exercitarea profesiei, solicitantul se poate adresa autorității în cauză sau direct instanței judecătorești.

Dacă petiția vizează nelegalitatea unui act administrativ individual care vatămă direct petentul în drepturi sau în interesele legitime pe care le are, la rândul său, acesta trebuie să manifeste diligențele necesare și să formuleze, în termen de 30 de zile de la data la care i-a fost comunicat actul, plângere prealabilă împotriva respectivului act administrativ, în conformitate cu prevederile Legii nr. 554/2004. În acest caz nu este recomandabilă formularea unei petiții, ci direct a unei plângeri prealabile.

Dacă autoritatea publică sesizată cu rezolvarea petiției constată că organul competent să o soluționeze a fost desființat, va înainta petiția organului care i-a preluat atribuțiile. În cazul în care nu există un asemenea organ, va informa petentul despre aceasta, răspunsul fiind legal. Dacă autoritatea nu depune eforturile necesare pentru a se informa despre organul competent și nu trimite acestuia petiția, va răspunde de nesoluționarea ei în termen.

Dreptul de a transmite petiții adresate Parlamentului

În ce privește modalitatea de soluționare a petițiilor adresate Parlamentului, art. 183-187 din Regulamentul Camerei Deputaților prevăd că orice persoană are dreptul de a se adresa cu petiții Camerei Deputaților. Aceste petiții se prezintă în scris, trebuie semnate și trebuie să indice domiciliul (adresă poștală) a petentului sau al unuia dintre petenți în cazul în care petiția este înaintată de mai multe persoane. În afara acestor elemente formale, petițiile se clasează. Petițiile se înscriu într-un registru, în ordinea primirii, consemnându-se numărul de înregistrare, numele, prenumele, domiciliul petiționarului și obiectul cererii. Forma electronică a registrului este informație de interes public în sensul Legii nr. 544/2001, privind liberul acces la informațiile de interes public.

Conform art. 185. Din Regulamentul Camerei, petițiile înregistrate se transmit Comisiei pentru cercetarea abuzurilor, corupției și pentru petiții și altor comisii permanente, spre dezbateri și soluționare. Oricare membru al Camerei poate lua cunoștință de conținutul unei petiții, adresându-se în acest sens președintelui comisiei sesizate.

Termenul de soluționare a petiției este de 10 zile, perioadă în care comisia sesizată decide, dacă va trimite petiția unei autorități publice competente sau o va clasa. Petiționarului i se aduce la cunoștință soluția adoptată.

Semestrial Comisia pentru cercetarea abuzurilor, corupției și pentru petiții prezintă Biroului permanent și apoi Camerei, la începutul fiecărei sesiuni parlamentare, un raport asupra petițiilor primite și asupra modului de soluționare a acestora. În raport se fac mențiuni cu privire la soluțiile date de autoritățile publice la petițiile care le-au fost trimise spre soluționare.

Autoritățile publice care au primit petiții spre soluționare sunt obligate să transmită comisiei soluțiile adoptate, în termen de cel mult o lună de la primirea petiției și să răspundă petenților conform reglementărilor Ordonanței nr. 27/2002 privind petițiile.

De asemenea, art. 164-167 din Regulamentul Senatului prevăd elemente similare. Spre deosebire de Camera Deputaților, unde există o comisie specială, la senat petițiile înregistrate se repartizează spre soluționare de către unul dintre vicepreședinții Senatului, desemnat de președinte, sau comisiei permanente competente, potrivit obiectului petiției, ori senatorilor cărora le-au fost adresate personal, dacă este cazul.

De asemenea, cu privire la termenele de soluționare, art. 167 precizează: „Comisia [sesizată] va decide care sunt petițiile a căror rezolvare nu suferă amânare, sesizând de îndată autoritățile publice competente, în vederea soluționării lor. Pentru celelalte petiții comisia va decide, în cel mult 10 zile de la înregistrarea lor, dacă le va trimite unei autorități publice competente ori le va clasa. În cazuri deosebite problema ce face obiectul petiției se prezintă Senatului.

Conform alin (2) și (3) ale art. 167 din Regulamentul Senatului, „Autoritățile publice sesizate au obligația să informeze Senatul, în scris, în termen de cel mult 30 de zile, despre soluția adoptată. Petiționarului i se aduce la cunoștință soluția adoptată.” Autoritățile publice care au primit petiții spre soluționare sunt obligate să transmită comisiei soluțiile adoptate, în termen de cel mult o lună de la primirea petiției și să răspundă petenților conform reglementărilor Ordonanței nr. 27/2002 privind petițiile.

Dreptul de a transmite petiții adresate Președintelui României

Soluționarea petițiilor adresate Președintelui României se face în conformitate cu Normele privind procedura de soluționare a petițiilor adresate Președintelui României, emise în baza Legii nr. 233/2002 de aprobare a Ordonanței Guvernului nr. 27/2002 privind reglementarea activității de soluționare a petițiilor, norme cuprinse în Regulamentul de Ordine Interioară al Administrației Prezidențiale. În esență, petițiile sunt primite și gestionate de Compartimentul Probleme Cetățenești din cadrul Administrației Prezidențiale, care trebuie să răspundă petentului în termen de 45 de zile de la primire. Același compartiment se ocupa și de organizarea și asigurarea liberului acces la informațiile de interes public, în conformitate cu prevederile Legii nr. 544/2001, cu excepția dispozițiilor speciale privind accesul mijloacelor de informare în masă la informațiile de interes public.

Solicitarea de informații de interes public.

Scurtă distincție a solicitărilor de informații față de petiții

De asemenea, interacțiunea, nu doar a cetățenilor ci și a altor segmente de public (ex. mass media, persoane juridice) cu instituțiile publice mai este reglementată și de legea accesului la informațiile publice (L. nr. 544/2001), care stabilește ce fel de informații se pot solicita instituției publice și ce fel de informații sunt exceptate. Prin petiție se valorifică un interes personal, direct legat de autorul petiției, ori se poate aduce la cunoștință autorității publice existența unei probleme de ordin general; în cazul în care sunt vizate obținerea de informații cu caracter general ce privesc sau rezultă din activitatea unei autorități sau instituții publice, devin incidente reglementările legii nr. 544/2001, privind liberul acces la informațiile de interes public. Dar trebuie subliniat că solicitările de informații de interes public nu se subsumează categoriei de plângeri și contestații la care ne referim în primul rând în prezentul raport, iar instituțiile publice trebuie să trateze separat petiții care pot include plângeri și contestații de solicitări de informații de interes public, chiar și în situația în care o petiție ce nu include solicitări concrete de informații este încadrată de petent pe temeiul legal al legii nr. 544/2001.

ANALIZA JURISPRIDENȚEI ÎN MATERIA PLÂNGERILOR ȘI CONTESTAȚIILOR FORMULATE DE CETĂȚENI (PETIȚII)

Exercitarea dreptului de petiționare

Practica instanțelor de judecată în materia exercitării dreptului la petiționare este destul de clară și constantă. Mai jos prezentăm pe scurt speța desprinsă din dosarul nr. 3959/104/2008.

Concluziile acestei spețe cu privire la exercitarea dreptului la petiționare sunt următoarele:

- Orice cerere prin care se urmărește valorificarea unui drept subiectiv al unui cetățean în raport cu o autoritate sau instituție publică, dacă această cerere nu este definită altfel de o lege specială, este guvernată de reglementarea generală privind petițiile din Ordonanța nr. 27/2002 privind reglementarea activității de soluționare a petițiilor.
- Instituția petiționată are obligația să răspundă, în condițiile OG 27/2002, la petițiile care îi sunt adresate.
- În cazul redirectionării petiției către alte autorități sau instituții publice, dacă redirectionarea se realizează greșit, instituția inițial sesizată de către petent rămâne responsabilă și răspunde pentru înaintarea nelegală a petiției spre alte instituții sau autorități.
- Instituția căreia i s-a direcționat greșit o petiție nu răspunde pentru netransmiterea unui răspuns sau pentru un răspuns nefavorabil transmis petentului, dar are răspunderea juridică să retransmită la rândul său petiția către instituția sau autoritatea abilitată și să informeze petentul cu privire la acest aspect.
- Instituția petiționată răspunde direct, ca persoana juridică. Dar se poate atrage și răspunderea juridică a conducătorilor autorităților și instituțiilor publice. Deoarece repartizarea petițiilor în vederea soluționării de către personalul de specialitate se face de către șeful compartimentului căruia i s-a trimis petiția potrivit art. 12 din OG 27/2002, iar semnarea răspunsului se face de către conducătorul autorității - în speță, pârâta, în răspuns indicându-se în mod obligatoriu temeiul legal al soluției adoptate, conducătorul autorității care răspunde de manieră nelegală la o petiție poate fi obligat direct cel puțin pentru tratarea cu superficialitate a petițiilor și obligat la reevaluarea acestora și formularea unui răspuns către petent conform art. 13 din OG nr. 27/2002.
- Instanțele de judecată analizează legalitatea răspunsurilor acordate la petiții atât din perspectiva termenului de transmitere a răspunsului, cât și din perspectiva temeiului legal pe care se bazează răspunsul.

- Instanțele de judecată nu pot răspunde în locul autorităților sau instituțiilor publice pârâte la petiții, ci doar le pot obliga la soluționarea petițiilor.
- În cazul în care petițiile solicită ca instituțiile publice să ia o decizie sau să facă ceva pentru valorificarea drepturilor oferite cetățenilor de alte legi, instanța de judecată se va pronunța doar cu privire la ce este investită de către reclamant: (a) Dacă reclamantul își bazează cererea pe Ordonanța nr. 27/2002 privind reglementarea activității de soluționare a petițiilor, instanța se va pronunța doar cu privire la obligarea autorității sau instituției publice de a soluționa petiția. (b) Dacă reclamantul își bazează cererea și pe alte temeuri juridice, instanța se va pronunța după analiza acestora, dar dosarele pot fi și disjuncte, în măsura în care instanța investită cu soluționarea cererii nu este competentă pentru toate capetele de cerere.

În speță, dosarul nr. 3959/104/2008³ a fost rezolvat prin sentința civilă 779/9.12.2008, reclamantul A, cetățean care formulase o cerere de restituire a proprietății în baza legislației reparatorii de restituire și despăgubire a proprietăților confiscate abuziv, a chemat în judecată instituțiile la care s-a adresat pentru rezolvarea unor petiții, în anul 2008, și pe funcționarii publici care aveau atribuții și responsabilități pentru rezolvarea petițiilor.

Reclamantul A, în calitate de unic descendent al părinților săi a arătat că aceștia deținuseră o proprietate cu activitate industrială, demolată în perioada comunistă, bunurile fiind însușite de organele de represiune. Reclamantul a depus cerere de despăgubiri la toate autoritățile investite legile reparatorii de restituire și despăgubire a proprietăților confiscate abuziv: Legea 10/2001, OUG 489/2003, Legea 247/2005 și OUG nr. 81/2007. Însă, întrucât această cerere de despăgubiri nu fusese soluționată, în data de 10.04.2008, reclamantul A a depus o petiție la Secretariatul General al Guvernului prin care solicita să fie informat cu privire la stadiul soluționării cererii sale de restituire și ca acestea să fie legal soluționată, dat fiind că termenul de soluționare prevăzut de actele normative pe care se întemeia fuseseră depășite. A fost înștiințat în termen că aceasta a fost înaintată Agenției Naționale de Restituire a Proprietăților (ANRP). Cererea de chemare în judecată afirmă că pârâții, respectiv ANRP și pârâtul B., conducătorul ANRP, deși le incumbă obligația să soluționeze cererea reclamantului (conform art. 14 și 18 din OUG 81/2007 pentru accelerarea acordărilor de despăgubiri pentru imobilele confiscate abuziv), au precizat reclamantului A că în realitate au transmis cererile și petițiile sale Ministerului Finanțelor, cu întreaga documentație în vederea soluționării.

Analizând răspunsul primit de petent, reclamantul A în speța de față, de la ANRP, rezultă că această instituție, prin funcționarii săi, a redirectionat petiția spre Ministerul Finanțelor, întrucât a apreciat că petiția făcea trimitere la plata unei sume acordate cu titlul de despăgubire, într-un dosar judecat de Curtea de Apel Craiova. În cazul respectiv, după decizia definitivă a instanței, Ministerul Finanțelor era responsabil să realizeze plata.

³ Informațiile cu privire la speță au fost obținute de pe Portalul Instanțelor din România: portal.just.ro. Data publicării pe portal : 23.01.2009

Cu toate acestea, instanța sesizată cu dosarul nr. 3959/104/2008 la care facem trimitere în prezenta speță, a constatat că: petițiile reclamantului A nu făceau referire la plata sumei reprezentând despăgubirea acordată de Curtea de Apel Craiova, ci la restituirea unei alte proprietăți și/sau la plata despăgubirilor aferente.

Potrivit art. 1 din Ordonanța (OG) nr. 27/2002 ce reglementează modul de executare de către cetățeni a dreptului de a adresa autorităților și instituțiilor publice petiții formulate în nume propriu, instanța sesizată a recunoscut dreptul de petiționare al reclamantului, iar autorităților și instituțiilor publice a rezultat că le incumbă obligația de soluționare în termenele și condițiile stabilite de dispozițiile art. 3 din OG 27/2002. S-a concluzionat astfel că măsurile de cercetare și analiza detaliată a aspectelor sesizate de reclamant - conform art. 5 din OG 27/2002 - au fost eronat interpretate de parata ANRP și de funcționarul și conducătorul său, ce le-a înaintat spre soluționare Ministerului Finanțelor, deși prin petiția sa reclamantul releva alte aspecte decât cele soluționate deja prin alte decizii ale instanțelor de judecată.

Astfel, instanța de judecată, prin decizia civilă 779/09.12.2008, a acceptat cererea reclamantului A și a obligat pârâții ANRP și pârâtul B., conducătorul ANRP la soluționarea petiției. Pe de altă parte, deoarece cererea a fost inițial greșit redirecționată, instanța nu a obligat și Ministerul Finanțelor și funcționarul său, pârâtul C., respingând cererea de chemare în judecată față de aceștia, dat fiind că aceștia primiseră o petiție greșit direcționată.

Exercitarea abuzivă a dreptului

Practica instanțelor de judecată arată pe de altă parte că sistemul judiciar românesc nu tolerează exercitarea abuzivă a dreptului de petiționare și poate aplica sancțiuni. Instanțele constată astfel că, deși dreptul de petiționare este garantat de Constituția României, alături de celelalte drepturi fundamentale, exercitarea acestuia este supusă unor limitări impuse de următoarele dispoziții legale:

- art.57 din Constituția României prevede că Cetățenii români, cetățenii străini și apatrizii trebuie să-și exercite drepturile și libertățile constituționale cu bună-credință, fără să încalce drepturile și libertățile altora.
- Art. 14 din Codul Civil prevede că orice persoană fizică sau persoană juridică trebuie să își exercite drepturile și să își execute obligațiile civile cu bună-credință, în acord cu ordinea publică și bunele moravuri, iar art. 15 prevede că niciun drept nu poate fi exercitat în scopul de a vătăma sau păgubi pe altul ori într-un mod excesiv și nerezonabil, contrar bunei-credințe.
- art.12 din Codul de procedură civilă stabilește că drepturile procesuale trebuie exercitate cu bună-credință, potrivit scopului în vederea căruia au fost recunoscute de lege și fără a se încălca drepturile procesuale ale altei părți, iar partea care își exercită drepturile procesuale în mod abuziv răspunde pentru prejudiciile materiale și morale cauzate. Ea va putea fi obligată, potrivit legii, și la plata unei amenzi judiciare.

În speță, funcționarul public A. a chemat în judecată pârâta B. (o societate cu răspundere limitată / SRL) și pârâțul C. (administratorul societății respective) pentru daune materiale și morale generate de exercitarea abuzivă de către aceștia a dreptului de petiționare.

În motivarea acțiunii, reclamantul a arătat în exercitarea atribuțiilor sale de serviciu a controlat societatea pârâtă B., al cărei administrator este pârâțul C., constatând săvârșirea mai multor contravenții, pentru care a dispus sancționarea contravențională a pârâților printr-un proces-verbal de contravenție.

Reclamantul a susținut că, urmare a împrejurărilor expuse mai sus, pentru a-și acoperi propria culpă, pârâții au găsit de cuviință să formuleze împotriva sa, succesiv, mai multe plângeri penale și administrative, solicitând sancționarea lui pentru tot felul de fapte, acuzându-l de abuz în serviciu și alte abateri disciplinare, plângeri care au fost respinse.

Astfel, exercitarea dreptului de petiționare de o manieră abuzivă, pentru șicanarea sau chiar intimidarea funcționarilor publici și pentru evitarea unor sancțiuni administrative meritate nu poate fi acceptată ca o formă legitimă de exercitare a drepturilor cetățenești.

RELATIA CETĂȚENILOR CU INSTITUȚIILE ADMINISTRAȚIEI PUBLICE LOCALE ȘI CU SERVICIILE DECONCENTRATE ALE ADMINISTRAȚIEI PUBLICE CENTRALE

Rezolvarea plângerilor și contestațiilor în cadrul autorităților administrației publice locale

Constatări desprinse din analiza calitativă

Analizând opiniile exprimate de cetățeni, indiferent de grupul studiat și zone geografice, domină o percepție negativă cu privire la interacțiunea cu sistemul administrativ. Asocierile spontane sunt cel mai adesea în zona negativă, de asemenea aspectele negative legate de interacțiunea cu instituțiile administrației publice sunt mult mai numeroase decât aspectele îmbunătățite în ultimii ani.

Pe cele două paliere de analiză - *beneficiarii actului administrativ* (cetățenii) și *reprezentanții instituțiilor* (juriști din instituțiile publice), oarecum firesc, există o diferențiere clară în percepțiile privind interacțiunea cetățean - instituție publică, opiniile sunt diferențiate, în sensul că, cei care sunt beneficiarii actului administrativ, sunt mult mai critici decât cei care performează actul administrativ. Putem semna astfel o diferență majoră între modul în care se percep oamenii din interiorul sistemului și între modul în care îi percep cei din exteriorul lui. Astfel, cei din interior consideră că serviciile administrative furnizate cetățenilor se încadrează în standardele instituționale și legale, că s-au făcut progrese în privința comunicării și rezolvării cererilor cetățenilor. În același timp, juriștii din instituțiile publice consideră că, în ultimii ani, s-au produs unele schimbări notabile cu privire la interacțiunea dintre cetățean și instituție publică: aceștia conștientizează tot mai mult drepturile pe care le au în raport cu instituția publică, probabil și pe fondul creșterii accesului la informații (internet, forumuri de discuții, social media) sau chiar pe fondul accentuării unui spirit civic - oamenii se simt mai îndreptățiți să acționeze împotriva nedreptăților pe care ei le consideră că li se fac, manifestând astfel o disponibilitate mai ridicată decât în trecut de a continua disputele pe care le au cu instituțiile publice, inclusiv în instanță; de asemenea, în percepția mai multor juriști intervievați sunt schimbări în atitudinea față de instituții - dacă în trecut se manifesta o anumit grad de respect față de autoritate sau chiar de intimidare față de instituția publică și funcționari, în prezent ei sunt mult mai reactivi, pun mult mai frecvent la îndoială calitatea serviciilor publice primite; în același timp, experții din instituțiile publice reproșează o slabă informare a cetățenilor cu privire la aspecte legislative de bază fapt care duce deseori la cerințe nepotrivite ale acestora în raport cu instituția publică.

Eu lucrez în sistem și fac răspunsuri la petiționări. Este obligatoriu prin lege, ca orice instituție publică să aibă proceduri de soluționare a petițiilor în conformitate cu ordonanța 27 de soluționare a petițiilor. Nu există instituție care să nu aibă aceste proceduri operaționale. La Primăria Sectorului 1, am exemple de soluționări pentru care

nu sunt suficiente 30 de zile. Sunt și situații în care prelungesc cu 15 zile, dar motivat, prin faptul că solicit alte informații la alte autorități ca să pot să-i dau cetățeanului un răspuns adecvat. (interviu jurist instituție publică)

Societatea nu este obișnuită să citească lucrări de drept, doar în momentul în care o anumită problemă îi afectează încep să se informeze. Dacă aceste cunoștințe ar fi asimilate din timp, probabil că anumite aspecte ce țin de domeniul juridic ar fi soluționate mai rapid. (interviu jurist instituție publică)

Această reactivitate a cetățenilor în raport cu administrația este explicată astfel prin câteva nuanțe: există, în opinia experților și o apetență mai ridicată a unei categorii de public pentru procese - a celor care doresc să ajungă în instanță cu orice preț dar, în cea mai mare parte ar fi vorba de o evoluție, de o schimbare a modului în care cetățeanul se raportează la instituția publică; a mai fost menționat în rândul factorilor importanți și apariția unor ONG-uri care apără drepturile omului în litigiile pe care le au cu diverse instituții (exemplu - asociații ale pacienților, asociații în domeniul mediului, etc.), organizații care sprijină sau oferă consultanță în domeniu.

La primăria municipiului, cel puțin, se fac eforturi ca relația cu cetățeanul să fie una deschisă și amiabilă. Dar mai sunt mari pași de făcut în continuare. Acest lucru nu este neapărat valabil și în cazul primăriilor din zonele rurale sau din alte orașe mai mici, care nu pun un accent foarte mare asupra percepției cetățenilor față de instituție. (interviu jurist instituție publică)

Oarecum paradoxal, deși datele analizate relevă o creștere a transparenței sistemului administrativ, percepțiile asupra modului în care funcționează relația cetățean-instituție publică nu sunt unitare. Cu toate că au sporit modalitățile prin care se pot accesa informații în instituțiile administrației, s-au îmbunătățit criteriile de monitorizare a eficienței și calității actelor administrative, iar accesul la informație a crescut, datele relevă un acces dificil al cetățeanului la actul administrativ.

Astfel, analizând răspunsurile oferite în cadrul interviurilor și focus grupurilor, se poate observa un anumit acces mai degrabă dificil al cetățeanului la instituția publică, referindu-ne în special la cazuri în care problema acestuia nu se poate rezolva la primul ghișeu, în care are nevoie de audiențe, de a avea acces la anumite departamente (ex. urbanism). Au fost descrise situații în care, fie nu se răspunde solicitărilor, fie chiar dacă ajung la o audiență nu se iau măsurile necesare. Cel mai adesea, aceste nemulțumiri au fost exprimate cu privire la primării și la direcțiile de finanțe. Cetățenii aparținând grupurilor vulnerabile au, cu atât mai mult, dificultăți în a accesa servicii administrative, deoarece, la nivel acestor categorii, informațiile sunt mai reduse, nu au resursele necesare pentru a apela la un avocat, au dificultăți de orientare la nivelul instituțiilor administrative.

Vorbim de un acces mai facil în privința plângerilor și contestațiilor în orașele mai mari, în situațiile mediate de avocați.

Conform unor opinii exprimate, toate aceste elemente fac ca organizarea internă a instituțiilor publice să rămână blocată într-un mod vechi de organizare și, în ciuda unor progrese izolate pe partea de digitalizare, să nu țină pasul cu cerințele actuale și cu evoluția actuală a societății.

Email-ul este utilizat foarte puțin, spre deloc, pentru că foarte puțini dintre contribuabili folosesc poșta electronică. Cei care o folosesc sunt cei tineri sau care au un anumit nivel de educație. Pentru restul, documentele în format fizic rămân modalitatea preferată de a interacționa cu instituțiile. De cele mai multe ori, această formă de comunicare clasică îngreunează procesul de soluționare a unor probleme apărute sau semnalate de către cetățean. (focus grup experți)

Dacă sunt informații simple, de regulă, funcționarul cu care ai contact îți răspunde și îți poate da răspuns. Dar sunt informații care nu implică, să zicem, o complexitate foarte mare a răspunsului, sau a întrebării și răspunsului pe care îl adresezi instituției. Iar cu interacțiunea directă e mai greu, pentru că nu prea ai acces. În urban, în orașele mari, interacțiunea directă cu conducătorii, sau cu funcționarii publici, în general, este mult mai greu de realizat. (focus grup experți)

Degeaba îți răspunde un funcționar în 30 de zile, când sunt situații urgente. Trebuie într-un anumit interval, deoarece sunt lucruri care pot ține chiar de siguranța personală, ce nu pot suporta amânare. (focus grup populație)

Mulți dintre funcționarii publici nu cunosc legislația sau procedura pe care un cetățean este interesat să o afle sau a cărei problemă se poate rezolva doar cu un răspuns pertinent din partea instituției. Din păcate sunt și funcționari care nu cunosc răspunsuri la întrebări esențiale, iar acest lucru face ca încrederea cetățeanului în administrația publică să scadă. (focus grup populație)

La nivel de instituție publică ar trebui o centralizare a solicitărilor, a reclamațiilor. Să faci o categorie în care vezi că 90%, de exemplu, soluțiile pentru asociațiile de proprietari sunt de un anumit fel. Atunci poți pregăti preventiv, anumite răspunsuri pentru acest tip de solicitări. (focus grup populație)

În cadrul nemulțumirilor formulate au fost menționate:

- **Situații în care cetățenii au dificultăți de orientare, de accesare a anumitor servicii necesare din cadrul instituției**

Ar trebui să existe o corelare a legilor, pentru că există și situații în care anumite legi se contrazic una pe cealaltă. Apoi, când cetățeanul are o problemă, trebuie să știe la ce instituție este necesar să apeleze pentru a găsi o soluție. Mulți cetățeni nu cunosc aceste detalii. În unele cazuri, aceste informații nu sunt cunoscute nici măcar de funcționarii publici care ar trebui să îndrume cetățenii. (focus grup populație)

- **Situații în care cetățenii au nevoie, în anumite cazuri mai complicate de audiențe la unii factori de decizie, acces care este destul de îngreunat**

Interacțiunea directă dintre cetățeni și conducerea instituției este una dificilă și greu de realizat. Respectarea termenelor de primire în audiență este de multe ori nulă, din diferite motive, însă nemulțumirea cetățeanului este evidentă, mai ales în condițiile în care de cele mai multe ori solicitantul depune mai multe cereri de primire în audiență, în mod repetat. (focus grup experți)

- **Situații de organizare internă deficitară în interiorul instituțiilor**

De multe ori, cererile la instituțiile publice sunt destul de simple. Dar aparatul birocratic, fiind supradimensionat și având responsabilități pe fiecare compartiment, rezolvarea este destul de greoaie, deoarece, nimeni nu își asumă nici o responsabilitate în soluționarea unei cereri sau unei situații sau nu știu cine ar trebui să rezolve speța respectivă. În general o solicitare parcurge mai multe compartimente și este analizată de mai mulți angajați, până când cetățeanul primește un răspuns, deși în unele cazuri nu este nevoie de tot acest circuit. (focus grup experți)

Eu sunt dispusă să merg față în față și să am o discuție, că până la urmă este vorba despre un lucru care trebuie să mi se rezolve. Dar cu cine vorbesc? Cu pereții? Cu doamna care plimbă niște hârtii? Chiar nu înțeleg de ce trebuie să fie o sută de mii de instituții ca să se ocupe de același lucru. (focus grup populație)

Ar trebui să fie un sistem unitar și să se reducă birocrația. Cum să te duci de la un birou la altul, să te cheme de acasă să îi muți hârtiile de acolo? Asta înseamnă că sunt prea mulți. E slabă organizarea. Eu nu pot să înțeleg, că se ajunge în secolul XXI să stai să umbli cu hârtii? Sau cu dosarul cu șină. (focus grup populație)

- **Situații în care durata de soluționare este una foarte îndelungată**

Relația cetățean-instituție publică este una deficitară. Durează foarte mult soluționarea unei spețe. E o relație caracterizată de birocrație. Durează foarte mult până obții un răspuns de la o instituție. Dacă depui o cerere, ea merge de la registratură la un anumit compartiment și până se înregistrează dintr-o parte în alta, pot trece și săptămâni întregi. Și ani. Concret, cel mai lung termen pe care l-am întâlnit a fost de doi ani. A fost nevoie de doi ani pentru ca angajații unei instituții să se convingă de faptul că ei sunt cei care trebuie să rezolve acea cerere. Ceea ce părea la început o chestiune foarte simplă, s-a transformat într-o odisee. Iar oamenii așteaptă ca cererile lor, în general, să fie soluționate cu celeritate. (focus grup experți)

- **Situații în care sunt soluționate anumite cereri dar care nu se mai pun în practică**
- **Situații în care, în lipsa unui avocat, rata de răspunsuri la plângeri și contestații scade considerabil. Nesoluționarea în termen legal a solicitărilor cetățenilor, inclusiv a informațiilor publice care intră sub incidența legii accesului la**

informații; datele arată însă că, șansele de soluționare sau de aliniere la termenele legale cresc dacă solicitările sunt mediate de avocați, jurnaliști

În orașele mari, în principiu, se respectă termenul de răspuns de 30 de zile. Personal, cred că am răspuns într-un procent de 100% în termen cererilor care mi-au fost atribuite. Dar în comunele mai mici, trei audiențe stabilite din luna mai, de exemplu, pe o documentație depusă de cetățean direct, nu prin intermediul unui avocat, nici măcar nu îl primește în audiență primarul. (focus grup experți)

- **Nemulțumiri generate de lipsa de competență și lipsa de răspundere a funcționarului public. Slaba pregătire a funcționarilor publici asociată cu lipsa sancțiunii sau răspunderii acestora.**

Lipsa de răspundere a funcționarului. Instituția în sine nu are nici o răspundere pe chestia asta. Ei prin lege au semestrial obligația de a-și analiza activitatea proprie de soluționare a petițiilor în interiorul instituției. Deci legislație există, problema e în ce măsură este aplicată...(focus grup experți)

Singura sancțiune ar fi abaterea disciplinară. Ei au obligația să răspundă în termen de 30 de zile de la data înregistrării petiției... Chiar dacă există sisteme de monitorizare internă la nivelul instituțiilor și poți vedea unde și la cine e documentul, sunt cazuri în care nu mai răspund. Intervine lipsa de asumare. Deci cu cât este mai prost pregătit, cu atât își asumă mai puțin. (focus grup experți)

Lipsa de responsabilitate. Sancțiunile pentru neîndeplinirea atribuțiilor de serviciu interne s-ar părea că nu mai există. Acel abuz în serviciu a fost declarat neconstituțional dacă nu se încalcă o lege, ori aici vorbim despre atribuții de serviciu stabilite prin fișe ale postului sau regulamente de ordine interioară. Și atunci, nefiind sancționabili, nu pot fi trași la răspundere, deci nu rezolvă situațiile sau cererile sau petițiile făcute de către contribuabili. (focus grup experți)

Răspunderea funcționarilor publici ar rezolva multe. Teoretic ea există. Dar chiar și așa, ia alte căi, răspunderea. Aici este iar o greșală în lege. Da, poți să te adresezi instanței pentru daune. Doar că tu ai termenul pentru a formula cerere de daune de un an de la momentul emiterii actului și cunoașterii prejudiciului care în 90% din cazuri, poate fi evaluat în momentul în care ai actul. Iar de atunci, ai un an. Trebuie să faci mai întâi acțiunea în contencios împotriva actului și, teoretic, abia când e gata poți să te îndrepti împotriva instituției. (focus grup experți)

- O altă problemă semnalată se referă și la o reticență în comunicarea unor informații de interes public, în primul rând cetățenilor, dar și avocaților și (într-o măsură mai scăzută) jurnaliștilor.

Sanctiunile aproape nu există, iar pentru a obține informațiile solicitate în baza legii 544 trebuie să aștepti, iar dacă nu ți le dă, trebuie să te duci în instanță. La jurnaliști le dau, că le este frică, dar nouă... nici măcar dacă scriu în calitate de avocat, nu ni le dau. (focus grup experți)

În cazul cetățenilor, cu atât mai puțin se răspunde. În momentul în care funcționarii văd menționarea unui avocat, este foarte posibil să și răspundă. Dar un exemplu concret, la Cluj, am cerut decizia primarului privind demolarea garajelor. Nici acum nu am primit nici un răspuns. Nici în 30 de zile și nici după. Și nu e pe site cum ar trebui să fie. Dacă am merge în instanță durează, ceea ce pentru noi este timp pierdut și consum. Practic nu mai au remediul efectiv, dacă tu stai un an într-un proces, nu mai folosești informația respectivă... Am cerut niște informații de la Ministerul Fondurilor Europene. La fel, de șase luni, nimic. (focus grup experți)

Factori care afectează calitatea interacțiunii dintre cetățeni și administrație, generând cel mai adesea situații de conflict:

- Lipsa de comunicare între instituții dar și în interiorul aceleiași instituții

Când te prinde între ciocan și nicovală între instituții, personal am n situații între primărie și monumente. Și în loc să comunice între ele, pun contribuabilul să poarte informații de la o instituție la alta... Nu mai vorbim de comunicare între instituții de tipul Agenția de Mediu, Compania de Apă, Inspectoratul de Stat în Construcții. Își transmit răspunderea de la unul altul. (focus grup experți)

Depinde de oameni mai mult decât de instituții. De exemplu, Primăria răspunde uneori mai greu față de Consiliul Județean. Consiliul Județean e foarte riguros. Ei nu stau la 30 de zile. În principiu, sunt și trei zile, cinci zile, o săptămână... Răspund mult mai bine. Și inclusiv în instanță, din ce am văzut și la adrese sau întâmpinări, tot timpul sunt mult mai punctuali. (focus grup, experți)

- Lipsă de coerență legislativă sau necorelarea legislației, factor care permite abuzuri, interpretări și situații neclare sau chiar soluționări care nu pot fi puse ulterior în practică. Calitatea slabă a legilor.

Sunt foarte multe legi care nu au regulamente de aplicare, de ani de zile... Legea 350 din 2001 a primit norme de punere în aplicare în 2017. Și tocmai asta este o problemă. 16 ani. Că de multe ori se emite legea, sau o ordonanță de urgență, anterior să se emită inclusiv normele. Ar trebui să existe o limită de timp în care legiuitorii să emită atât legea, cât și regulamentul de aplicare. Intră în vigoare înainte să aibă norme, ceea ce nu este normal. Poți să o publici. Dar

nu poate să între în vigoare până nu are norme, pentru că este inutilă și se creează un vid legislativ, ceea ce face loc abuzurilor. (focus grup, experți)

Sunt lucruri care nu funcționează, iar cei din sistem știu detaliile, doar că nu au cui să raporteze problemele existente, de cele mai multe ori, iar dacă le raportează, acestea nu sunt soluționate, adesea nu sunt nici măcar centralizate. (focus grup, populație)

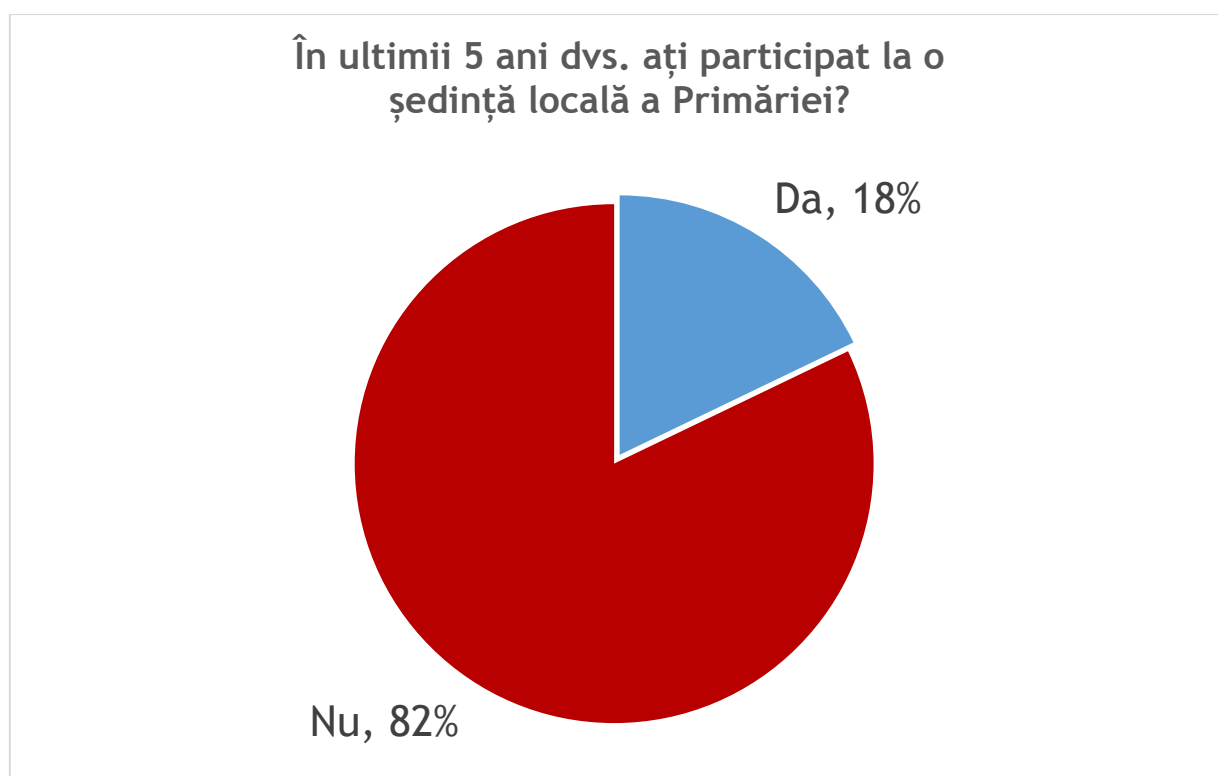
- **Răspunsurile celor intervievați reflectă faptul nu doar faptul că instituțiile au rămas într-un mod de funcționare învechit, mai asistăm și a o teamă sau un refuz al autorității publice de a-și asuma responsabilitatea.**

De multe ori, răspunsul autorității publice sună în felul următor: noi îți dăm acest răspuns/adresă, așa putem noi rezolva problema, dacă nu ești de acord te poți adresa instanței și noi vom respecta soluția comunicată de instanță. Există și o teamă sau un refuz al autorității publice de a-și asuma efectiv responsabilitatea de a rezolva efectiv o problemă în loc de a-i crea una (mersul în instanță). (interviu expert)

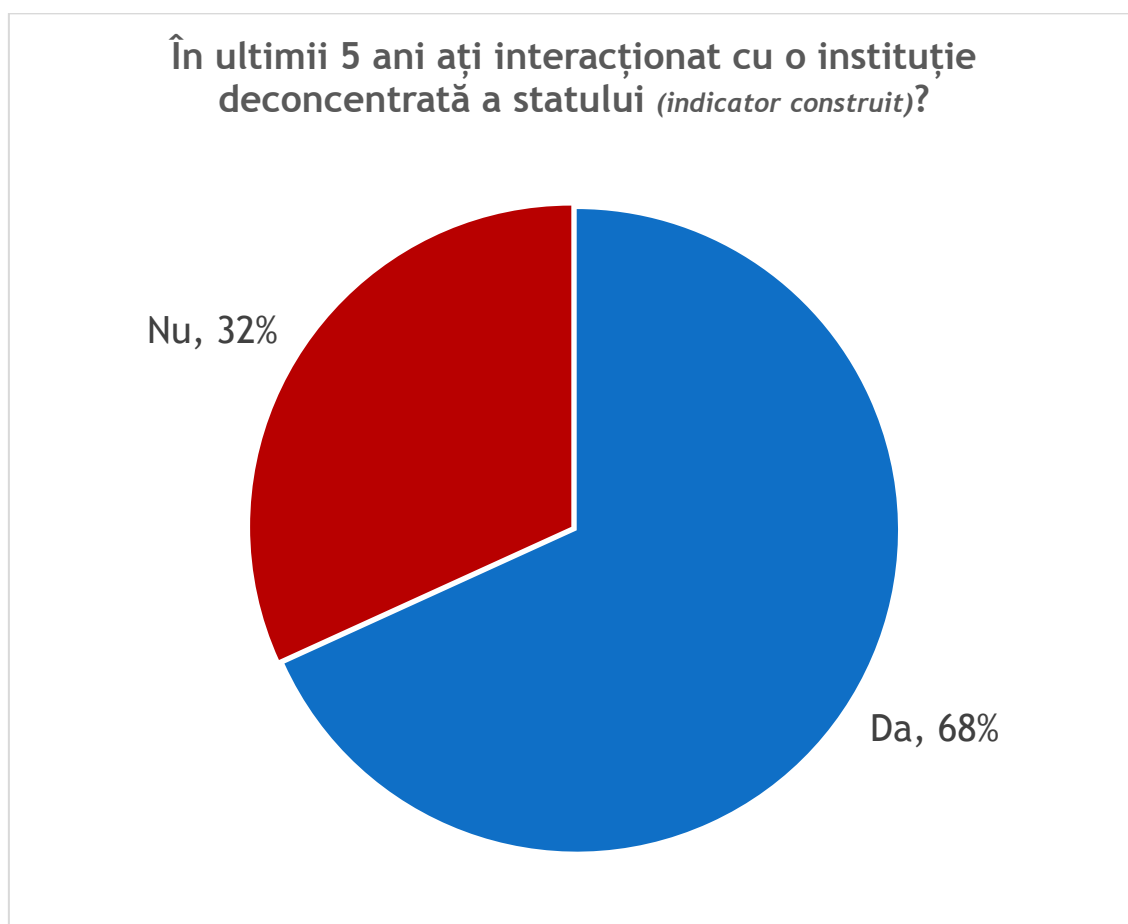
Constatări desprinse din analiza cantitativă

Sondajul reprezentativ la nivel național pe populația României relevă faptul că un segment important (83%) declară că au interacționat în ultimii 5 ani cu una dintre instituțiile administrației publice locale sau centrale, prin serviciile deconcentrate. 63% dintre respondenți declară că au avut interacțiuni cu Primăria în ultimii 5 ani, în timp ce, un procent de 68% dintre cetățeni declară că au avut în ultimii 5 ani interacțiuni cu una dintre instituțiile deconcentrate ale administrației publice centrale.

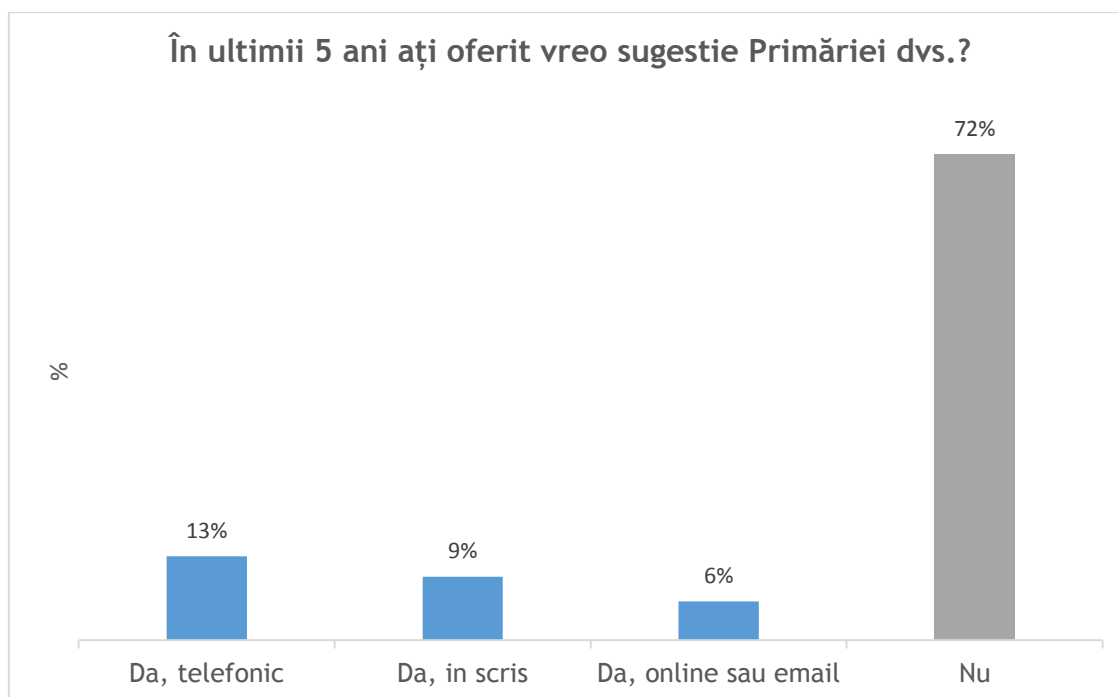
18% dintre respondenți declară că au participat în ultimii 5 ani la o ședință locală a Primăriei, iar 28% dintre respondenți declară că au oferit Primăriei sugestii de îmbunătățire a activității, majoritatea telefonice (13%), în scris (9%) sau utilizând mijloace electronice (6%).



Figură 1. Eșantion total; Ponderare geografică; $n = 1057$; eșantion efectiv = 1047 (99%)



Figură 2. Eșantion total; Ponderare geografică; $n = 862$; eșantion efectiv = 1047



Figură 3. Eșantion total; Ponderare geografică; $n = 1057$; eșantion efectiv = 1047 (99%)

Rezolvarea plângerilor și contestațiilor în cadrul serviciilor publice deconcentrate ale autorităților publice centrale

Constatări desprinse din analiza calitativă

Majoritatea respondenților nu consideră că ar fi vreo diferență în interacțiunea cetățenilor cu instituțiile administrației publice locale, comparativ cu instituțiile deconcentrate ale administrației publice centrale. Prin urmare, majoritatea evaluărilor și percepțiilor exprimate anterior se referă la instituții ale administrației publice în ansamblu. Au fost menționate însă câteva diferențe, mai ales în zona extremelor, în privința raportării diverselor instituții la nevoile cetățenilor: astfel, în zona pozitivă sunt exemplificate instituțiile deconcentrate ale ONRC (Oficiul Național al Registrului Comerțului), unde sunt semnalate îmbunătățirile aduse de comunicarea online, rapiditatea soluționărilor cererilor cetățenilor, posibilitatea de a obține anumite documente online; în extrema negativă sunt exemplificate cu mai mare frecvență direcțiile de finanțe, unde nemulțumirile vizează îndeosebi practicile neunitare, **lipsa de unitate, lipsa de omogenitate a punerii în practică a prevederilor fiscale**. Conform respondenților intervievați, aceleași eventuale solicitări, probleme ale contribuabililor care necesită și o interpretare a legii se rezolvă în mod diferit de la o regiune la alta și chiar de la un județ la altul. O altă problemă semnalată în corelație cu lipsa de omogenitate a abordărilor sau interpretărilor legislației fiscale este faptul că funcționarii fiscali **nu își asumă răspunderea pe răspunsurile date la solicitările contribuabililor**. În toate regiunile investigate, cetățenii au menționat faptul că ANAF nu îi lămurește cu privire la modalitățile de lucru în anumite spețe, contexte în care aceștia ar avea nelămuriri, rutina fiind aceeași: de fiecare dată li se solicită o cerere scrisă la care se răspunde formal, cu citate din lege fără a fi furnizat de fapt nici un ajutor. În plus, după știința celor intervievați, orice răspuns de la ANAF nu este opozabil terților.

Un număr mare dintre cei intervievați au remarcat că la nivelul direcțiilor financiare nu există o orientare pe partea de prevenție, lipsesc servicii axate pe îndrumare înainte de control. De asemenea este semnalată tendința de a sancționa contribuabilii fără existența unor etape intermediare, a unor avertismente care să dea posibilitatea contribuabililor să remedieze anumite situații.

Totodată, principala concluzie cu privire la informarea contribuabililor o putem formula în felul următor: **problema nu constă în găsirea informației, ci în interpretarea ei**. Iar interpretarea informației de ordin fiscal pare a fi un obstacol esențial pentru cei care activează în domeniu, tocmai fiindcă prevederile legislative și normele de aplicare sunt neclare. Dacă există o multitudine de surse care pot fi folosite pentru a găsi anumite prevederi, ordonanțe, formulare, etc., toți contribuabilii declară că problema este în **a găsi acea sursă care să îi ajute să interpreteze corect prevederile legislative și cerințele în domeniu**. În prezent, majoritatea contribuabililor nu găsesc în reprezentanții/serviciile ANAF un sprijin în acest sens. Se precizează că este necesar de apelat uneori la consultanți care să le ofere asistență în anumite probleme de ordin fiscal, dar că această consultanță este costisitoare, reprezentând o cheltuială

pe care nu oricine și-o permite, fiind și acesta un aspect care îngreunează accesul grupurilor vulnerabile la servicii administrative.

O altă constatare cu privire la informare se referă la slaba comunicare dintre instituțiile financiare și cetățeni. Aceștia sunt nemulțumiți cu privire la serviciile de comunicare, consiliere și orice ar însemna asistarea contribuabilului din partea ANAF, inclusiv de la preluarea unei simple persoane care intră în Direcția Finanțelor și nu știe cărui birou să se adreseze.

Deficiențe punctuale remarcate și care constituie vulnerabilități la corupție sunt:

- Nu se comunică la timp când contribuabilul greșește, practic erorile contribuabilului sunt semnalate foarte târziu sau nu sunt semnalate deloc, conduc la sancțiuni aplicate;
- Modalitățile de comunicare cu contribuabilul sunt învechite (trimiteri poștale) și uneori nu ajung la destinație sau ajung la destinații greșite;
- Deși contribuabilii furnizează adrese de e-mail, adesea comunicarea pe e-mail nu este folosită de către ANAF;
- Nu există suficient personal care să se ocupe eficient și profesionist de comunicarea directă, față în față cu contribuabilul la nivelul direcțiilor financiare: în multe instituții jandarmul este prima interacțiune dintre cei mai puțin informați (persoane publice și PFA-uri sau reprezentanții unor întreprinderi individuale) și diversele ghișee la care aceștia trebuie să ajungă; nu există o persoană/birou care să preia din start persoanele care intră și să îi direcționeze eficient în instituție
- Nu se oferă informații oficiale și funcționarii fiscali nu își asumă responsabilitatea informațiilor oferite contribuabilului

O altă problemă semnalată se referă la lipsa de comunicare între instituții și la birocrăția care încă există în aparatul administrativ. Diferențe instituționale în abordarea plângerilor și contestațiilor țin mai degrabă de oameni decât de proceduri instituționale sau de specificul unei anumite instituții. Lipsa de comunicare între instituții publice și, uneori, chiar între departamente diferite ale aceleiași instituții au fost exemplificate în majoritatea grupurilor investigate.

Pare că statul nu este interesat de cetățean, care până la urmă contribuie lunar pentru funcționarea instituțiilor. În timp, unele servicii s-au modernizat, anumite formulare sau cereri pot fi depuse online, doar că uneori soluționarea se realizează tot în format fizic, deci procesul rămâne unul la fel de dificil și de lung. (focus grup populație)

Comparativ, administrația locală funcționează relativ mai bine decât administrația centrală. Cu toate că practicile nu sunt unitare. De exemplu, în București, Primăria Capitalei și cele 6 primării de sector au practici diferite. Aceeași problemă se rezolvă în mod diferit la cele 7 instituții, nu există o practică unitară. Acest lucru este valabil și pentru ministere, fiecare

merge pe propria procedură. Și uitați-vă la organigrame. În mod normal, toate organigramele ar trebui să fie similare, că de-asta este haosul acesta, pentru că organigramele nu sunt unitare. Fiecare loc este organizat total diferit. Iar acest lucru pornește de la un nivel foarte ridicat. (focus grup populație)

La Poliție am făcut o plângere că i s-a furat la băiatul meu bicicleta. Au trecut doi ani de zile și încă nu am primit niciun răspuns. Nimic. Nici o înștiințare măcar. (focus grup populație)

Sunt întârzieri și după cinci ani și practic, ei, după cinci ani se uită pe dosar. După cinci ani îți spun că au timp. Deci dacă ceri să îți spună care este stadiul dosarului, ei spun, conform legii, citează textul legii, că toate răspunsurile sunt cu un text de lege și spune că legea permite cinci ani. Și după cinci ani, se uită pe dosar și îți mai cer câte o hârtie, câte o declarație. Și vezi că dosare depuse în 2015 sunt înregistrate în 2019. (focus grup populație)

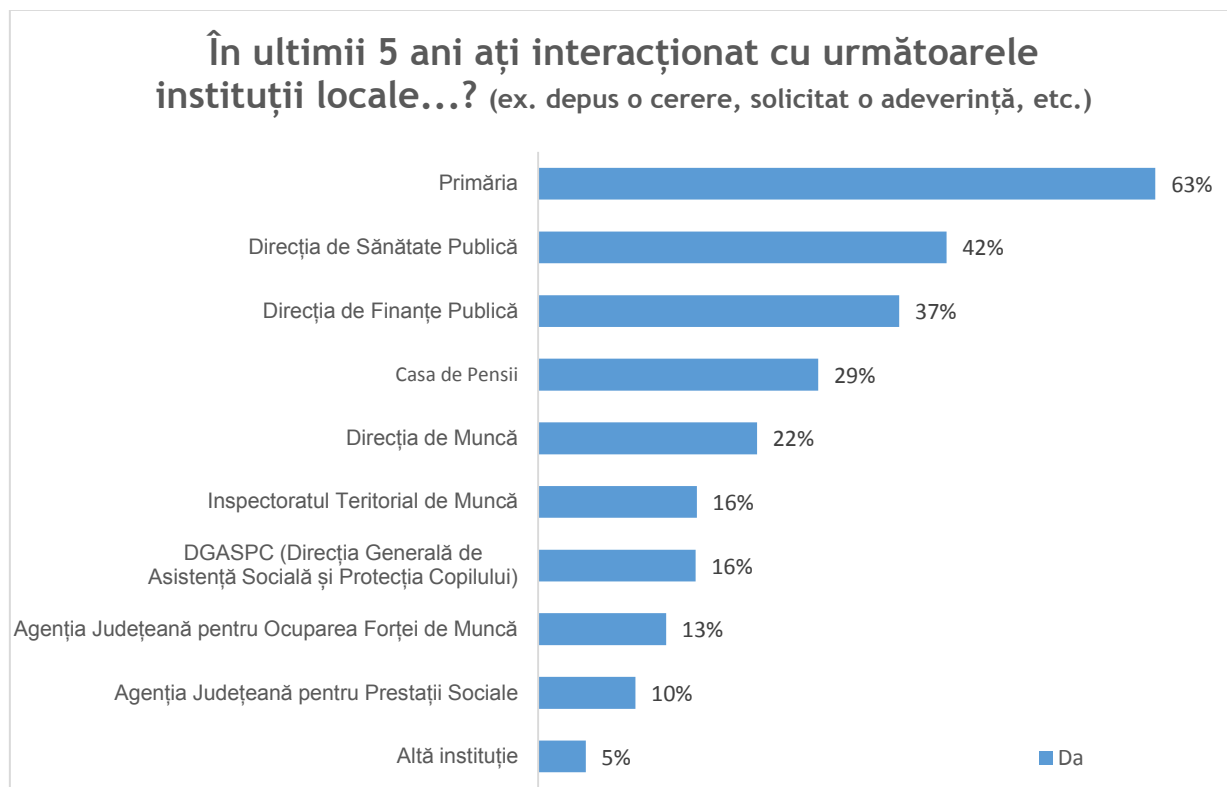
Eu am pățit să depun plângere și să nu se respecte termenul legal de răspuns. Am făcut reveniri. Până când, vom vedea, dar de principiu, fac reveniri. Mi s-a întâmplat acest lucru la sectorul 3 și la 6. Am făcut o sesizare, online, pe site-ul lor. Au trecut 30 de zile. Când am văzut că depășesc cu mult, revin cu solicitarea mea. A treia oară mi s-a răspuns la celelalte anterioare. După ce revenit eu de mai multe ori. (focus grup populație)

Mai sunt persoane care se duc în audiență la comandantul Poliției, atunci când li se ia permisul, deși nu poate să rezolve nici o problemă, pentru că... ori faci plângere contravențională, ori plătești amenda. Dar ei se duc să își spună punctul de vedere și acolo, de cele mai multe ori, verbal, sunt îndrumați să facă plângere contravențională (focus grup populație, Iași)

Și mulți oameni, contribuabili, persoane fizice, chiar și persoane juridice care ar trebui să aibă în componența lor, să zicem angajați de o anumită specialitate pe partea juridică, și nu au, iar aceștia de regulă, renunță și... nu mai fac recurs grațios, acele contestații la actele administrative, urmând să rezolve prin alte soluții, cum ar fi prin instanță. De regulă, societățile comerciale ajung la procedura de insolvență și atunci... într-un viitor mai îndepărtat sau mai apropiat, se rezolvă și problema acelor acte emise de organul fiscal care nu au fost contestate în termenul prevăzut de lege. (focus grup experți)

Constatări desprinse din analiza cantitativă

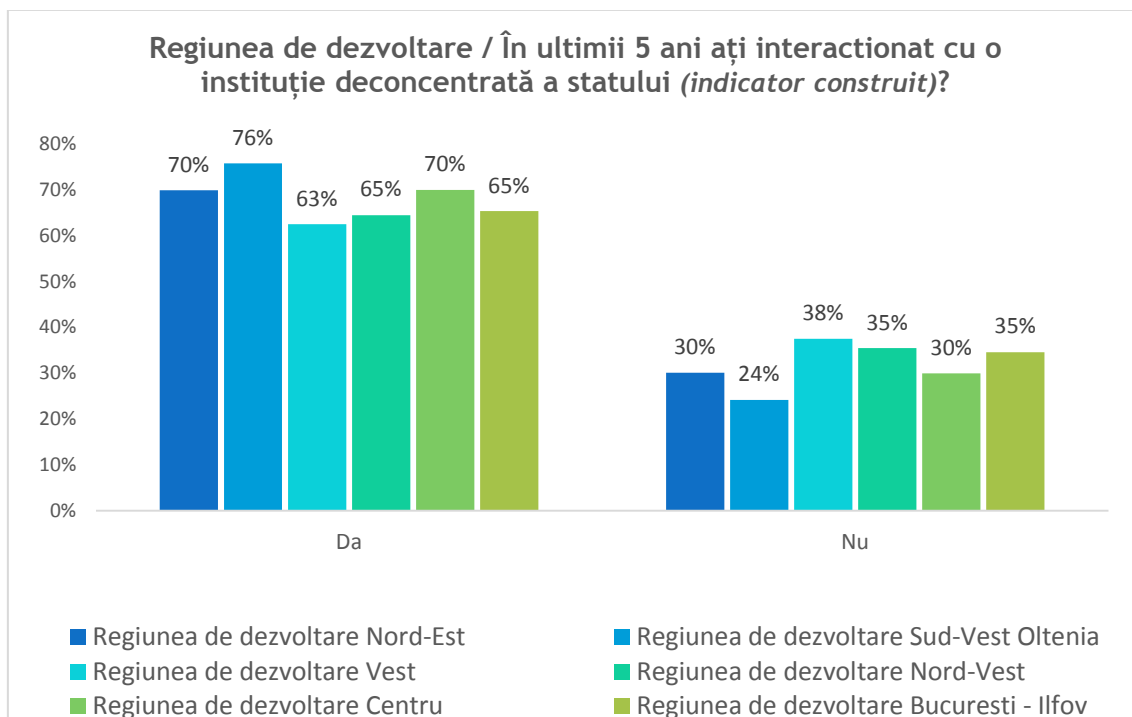
Sondajul pe populație a încercat de asemenea să surprindă gradul de satisfacție a cetățenilor ca urmare a diverselor interacțiuni cu instituțiile administrației publice. Am urmărit așadar să măsurăm frecvența interacțiunilor cu aceste instituții și nivelul de mulțumire rezultat: o mare parte dintre cetățeni (83%) declară că au interacționat în ultimii 5 ani cu una dintre instituțiile locale/ deconcentrate, majoritatea având interacțiuni cu Primăria (63%), Direcția de Sănătate Publică (42%), Direcția de Finanțe Publice (37%) sau Casa de Pensii (29%). În opinia respondenților nu există diferențe semnificative între mulțumirea cetățenilor declarată față de instituțiile locale și deconcentrate, dar această mulțumire variază între 70% “Mulțumit și Foarte Mulțumit” (Direcția de Finanțe Publice) și 81% (Direcția de muncă).



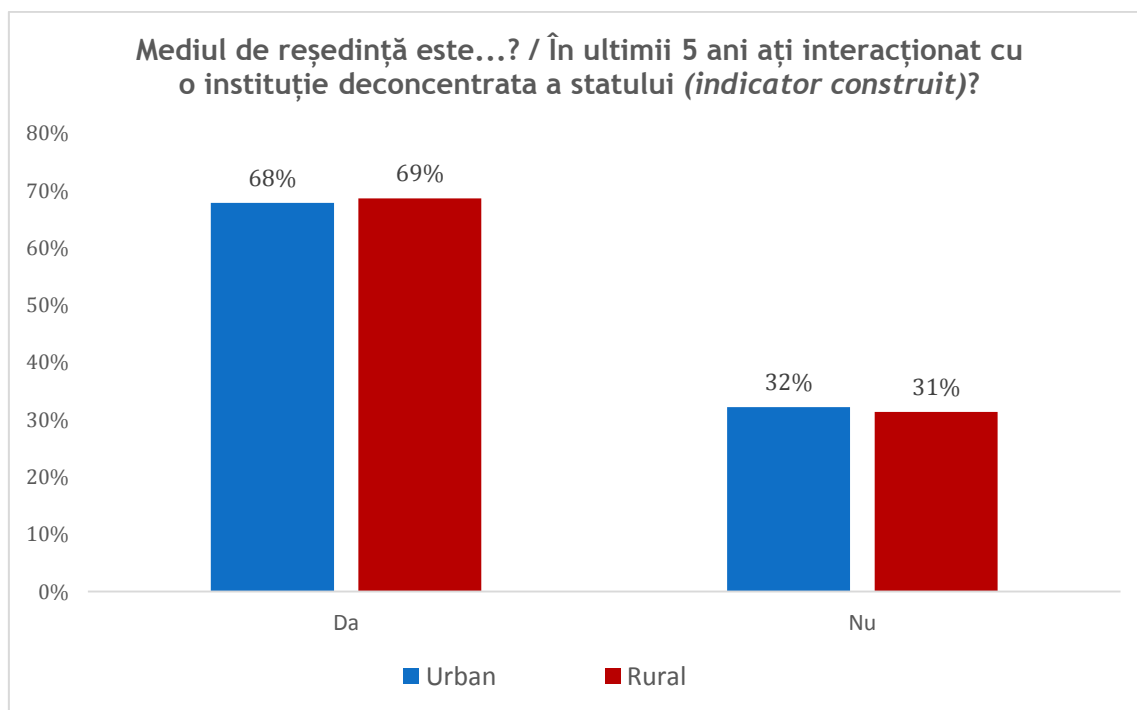
Figură 1. Eșantion total; Ponderare geografică; n = de la 1029 la 1057; total n = 1057; 28 missing; eșantion efectiv = 1049 (99%)

În ceea ce privește interacțiunea cu primăria sau cu instituțiile deconcentrate ale statului nu există nicio diferență semnificativă statistic între regiunile de dezvoltare sau între urban și rural. Dacă facem aceeași analiză pe fiecare instituție în parte, observăm diferențe semnificative între regiunile de dezvoltare în cazul unui număr mic de instituții, conform Tabelului nr.1.

Astfel, subiecții din Regiunea București Ilfov declară că au interacționat mai puțin cu Direcția de Muncă și Inspectoratul Teritorial de Muncă decât subiecții din celelalte regiuni de dezvoltare.



Figură 5. Eșantion total; Ponderare geografică; base $n = 862$; total $n = 1057$; 195 missing; eșantion efectiv = 849 (98%)



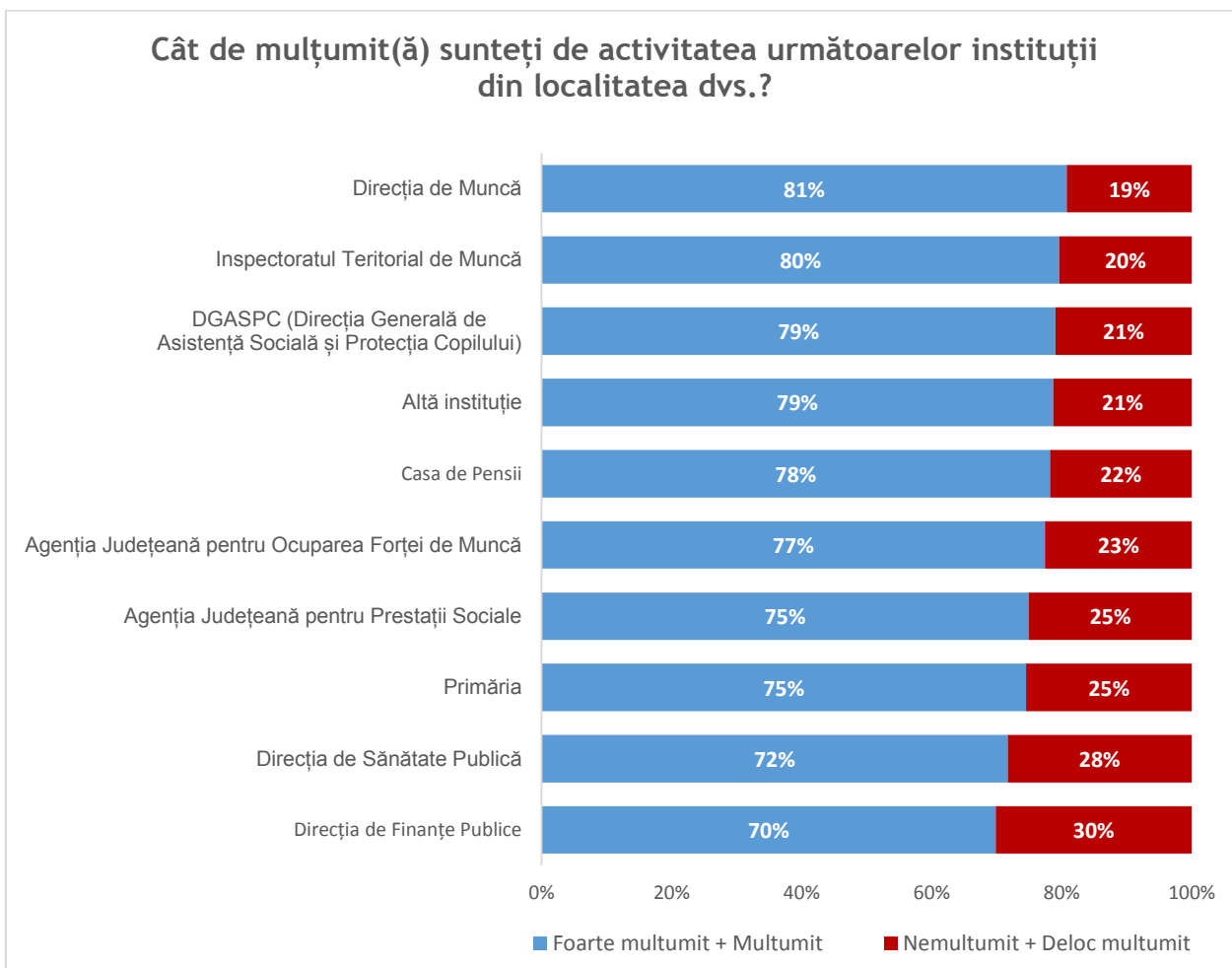
Figură 6. Eșantion total; Ponderare geografică; base $n = 862$; total $n = 1057$; 195 missing; eșantion efectiv = 853 (99%)

Tabel 1. Regiunea de dezvoltare / Întrebarea: În ultimii 5 ani ați interacționat cu următoarele instituții locale...? (ex. depus o cerere, solicitat o adeverință, etc.)

Row %		Da	Nu
Primăria	Regiunea de dezvoltare Nord-Est	66%	34%
	Regiunea de dezvoltare Sud-Vest Oltenia	62%	38%
	Regiunea de dezvoltare Vest	61%	39%
	Regiunea de dezvoltare Nord-Vest	68%	32%
	Regiunea de dezvoltare Centru	64%	36%
	Regiunea de dezvoltare București - Ilfov	56%	44%
	NET	63%	37%
Direcția de Sănătate Publică	Regiunea de dezvoltare Nord-Est	48%	52%
	Regiunea de dezvoltare Sud-Vest Oltenia	48%	52%
	Regiunea de dezvoltare Vest	33%	67%
	Regiunea de dezvoltare Nord-Vest	43%	57%
	Regiunea de dezvoltare Centru	42%	58%
	Regiunea de dezvoltare București - Ilfov	33%	67%
	NET	42%	58%
Direcția de Finanțe Publice	Regiunea de dezvoltare Nord-Est	39%	61%
	Regiunea de dezvoltare Sud-Vest Oltenia	39%	61%
	Regiunea de dezvoltare Vest	31%	69%
	Regiunea de dezvoltare Nord-Vest	34%	66%
	Regiunea de dezvoltare Centru	45%	55%
	Regiunea de dezvoltare București - Ilfov	32%	68%
	NET	37%	63%
Casa de Pensii	Regiunea de dezvoltare Nord-Est	29%	71%
	Regiunea de dezvoltare Sud-Vest Oltenia	31%	69%
	Regiunea de dezvoltare Vest	24%	76%
	Regiunea de dezvoltare Nord-Vest	25%	75%
	Regiunea de dezvoltare Centru	30%	70%
	Regiunea de dezvoltare București - Ilfov	34%	66%
	NET	29%	71%

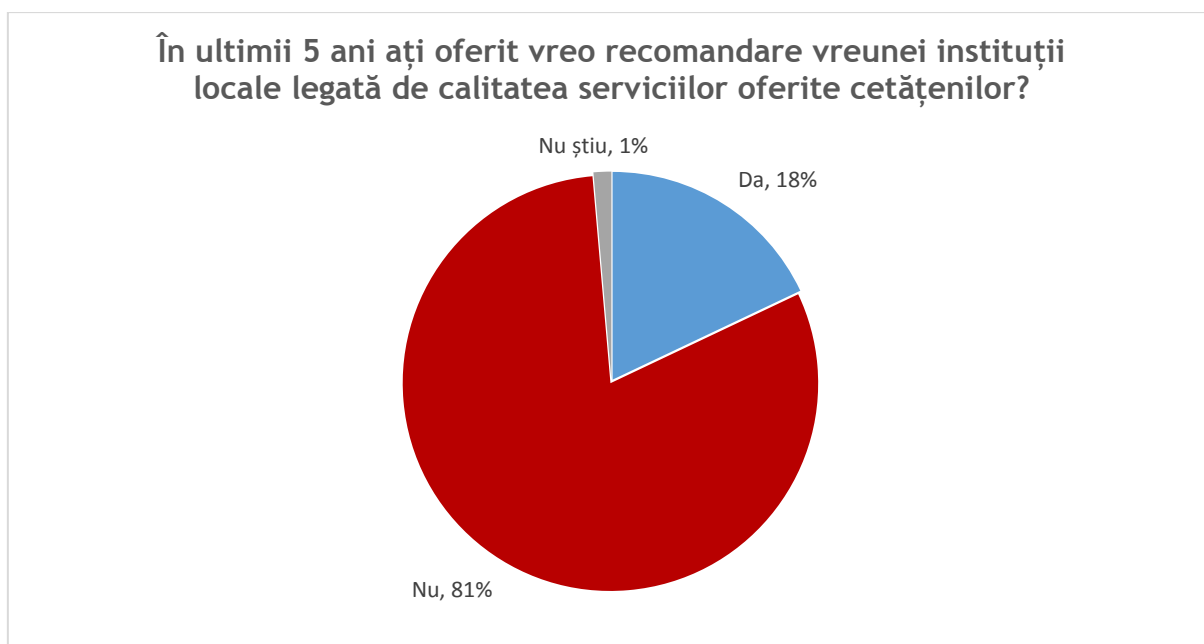
Direcția de Muncă	Regiunea de dezvoltare Nord-Est	27%	73%
	Regiunea de dezvoltare Sud-Vest Oltenia	28%	72%
	Regiunea de dezvoltare Vest	15%	85%
	Regiunea de dezvoltare Nord-Vest	22%	78%
	Regiunea de dezvoltare Centru	25%	75%
	Regiunea de dezvoltare București - Ilfov	13% ↓	87% ↑
	NET	22%	78%
Row %		Da	Nu
Inspectoratul Teritorial de Muncă	Regiunea de dezvoltare Nord-Est	20%	80%
	Regiunea de dezvoltare Sud-Vest Oltenia	22%	78%
	Regiunea de dezvoltare Vest	8%	92%
	Regiunea de dezvoltare Nord-Vest	16%	84%
	Regiunea de dezvoltare Centru	21%	79%
	Regiunea de dezvoltare București - Ilfov	8% ↓	92% ↑
	NET	16%	84%
DGASPC (Direcția Generală de Asistență Socială și Protecția Copilului)	Regiunea de dezvoltare Nord-Est	21%	79%
	Regiunea de dezvoltare Sud-Vest Oltenia	14%	86%
	Regiunea de dezvoltare Vest	15%	85%
	Regiunea de dezvoltare Nord-Vest	12%	88%
	Regiunea de dezvoltare Centru	18%	82%
	Regiunea de dezvoltare București - Ilfov	15%	85%
	NET	16%	84%
Agenția Județeană pentru Ocuparea Forței de muncă	Regiunea de dezvoltare Nord-Est	21% ↑	79% ↓
	Regiunea de dezvoltare Sud-Vest Oltenia	14%	86%
	Regiunea de dezvoltare Vest	8%	92%
	Regiunea de dezvoltare Nord-Vest	10%	90%
	Regiunea de dezvoltare Centru	14%	86%
	Regiunea de dezvoltare București - Ilfov	7%	93%
	NET	13%	87%

Agenția Județeană pentru Prestații Sociale	Regiunea de dezvoltare Nord-Est	16% ↑	84% ↓
	Regiunea de dezvoltare Sud-Vest Oltenia	7%	93%
	Regiunea de dezvoltare Vest	10%	90%
	Regiunea de dezvoltare Nord-Vest	7%	93%
	Regiunea de dezvoltare Centru	9%	91%
	Regiunea de dezvoltare București - Ilfov	7%	93%
	NET	10%	90%
Altă instituție	Regiunea de dezvoltare Nord-Est	4%	96%
	Regiunea de dezvoltare Sud-Vest Oltenia	3%	97%
	Regiunea de dezvoltare Vest	2%	98%
	Regiunea de dezvoltare Nord-Vest	3%	97%
	Regiunea de dezvoltare Centru	6%	94%
	Regiunea de dezvoltare București - Ilfov	11% ↑	89% ↓
	NET	5%	95%

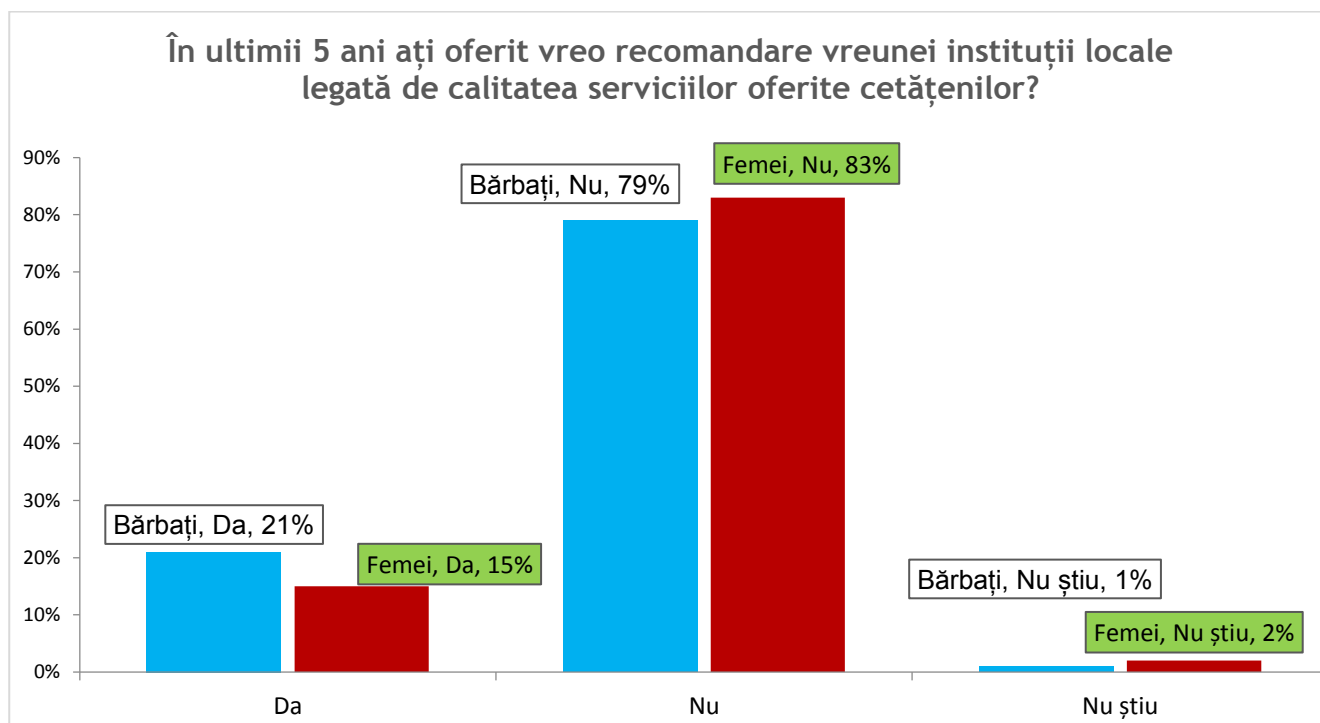


Figură 7. Eșantion total; Ponderare geografică; n = de la 219 la 1011; total n = 1057; 838 missing; eșantion efectiv = 1017

Unul din cinci respondenți (18%) declară că a oferit în ultimii 5 ani o recomandare unei instituții locale legată de calitatea serviciilor oferite cetățenilor, tot atâția (18%) declarând că au participat în ultimii 5 ani la o ședință locală a Primăriei. În acesta privință, bărbații au fost mai activi decât femeile, conform graficelor de mai jos. Aceștia au participat în număr aproape dublu la ședințele primăriei și au oferit sugestii mai degrabă telefonic. În tabele de mai jos sunt ilustrate diferențele semnificative statistic între bărbați și femei.



Figură 8. Eșantion total; Ponderare geografică; $n = 1056$; total $n = 1057$; eșantion efectiv = 1048 (99%)



Figură 8a. Eșantion total; Ponderare geografică; $n = 1056$; total $n = 1057$; eșantion efectiv = 1048 (99%)

Tabel 2 În ultimii 5 ani dvs. ați participat la o ședință locală a Primăriei?

Row %	Da	Nu	NET
Masculin	22,57%	77,43%	100%
Feminin	13,96%	86,04%	100%
NET	17,87%	82,13%	100%

Total sample; Weight: Ponderare geografică; base n = 1057; effective sample size = 1047 (99%)

Tabel 3 În ultimii 5 ani ați oferit vreo sugestie Primăriei dvs.?

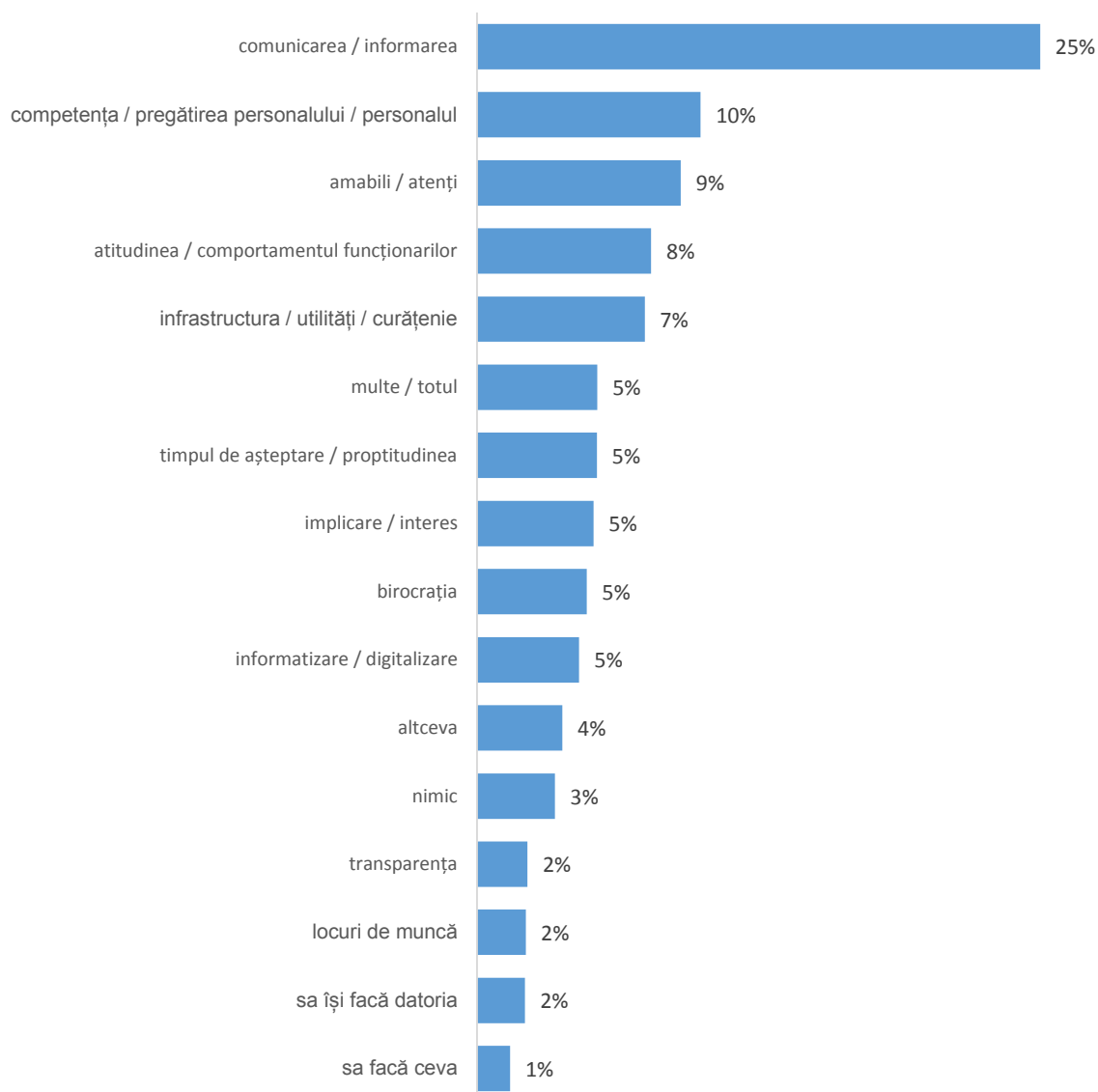
Row %	Da, telefonic	Da, în scris	Da, online sau email	Nu	NET
Masculin	17,97%	10,58%	6,17%	65,28%	100%
Feminin	7,95%	8,46%	5,46%	78,13%	100%
NET	12,50%	9,43%	5,78%	72,29%	100%

Total sample; Weight: Ponderare geografică; base n = 1057; effective sample size = 1047 (99%)

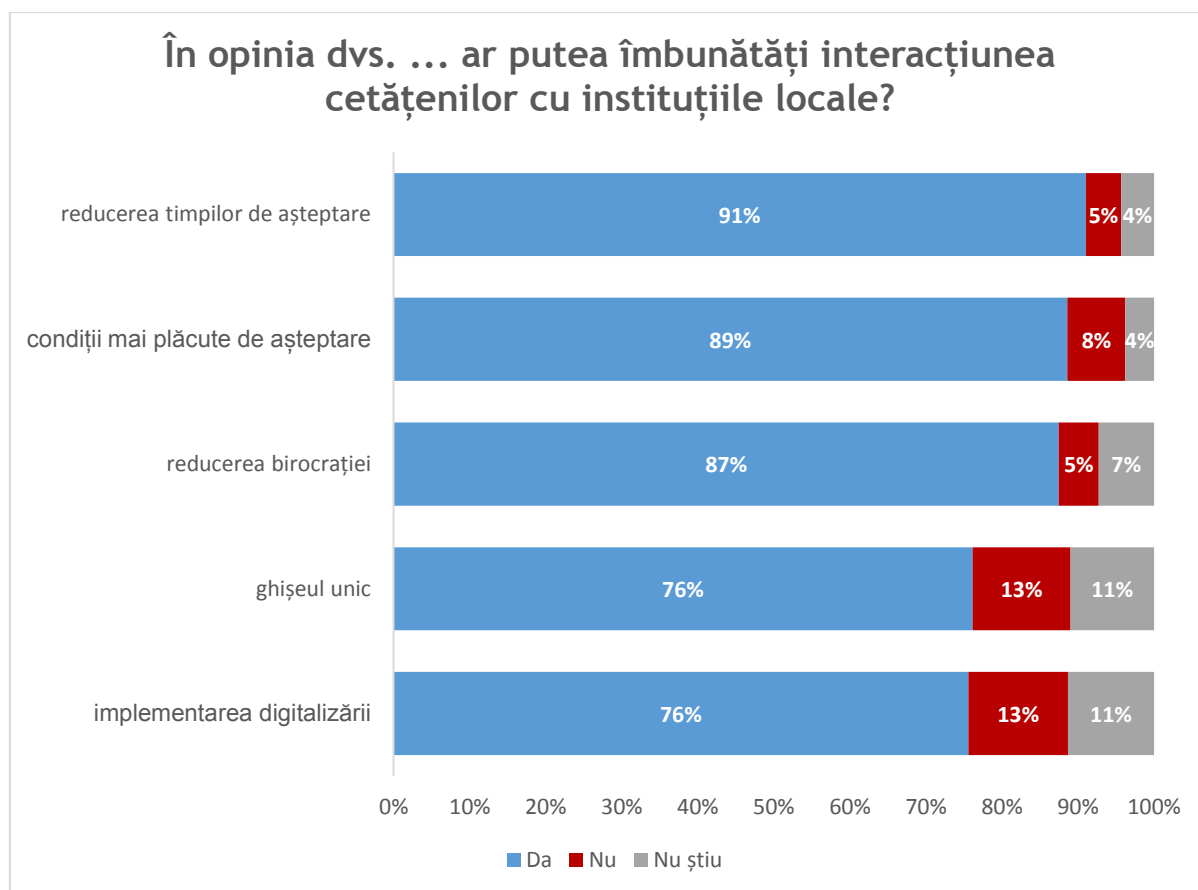
În opinia respondenților, principalul aspect care trebuie îmbunătățit în interacțiunea instituțiilor locale cu cetățenii este **comunicarea** (25%), urmată de **competența personalului** (10%). Dacă luăm în calcul și celelalte cerințe legate de personal (să fie amabili-9%, să aibă un comportament corect-8%), observăm că **îmbunătățirea calității personalului din instituțiile publice este principala cerință a cetățenilor**.

Reducerea timpilor de așteptare, condiții mai plăcute de așteptare, reducerea birocrăției, implementarea digitalizării sunt alte aspecte testate care ar putea îmbunătăți interacțiunea cetățenilor cu instituțiile locale, care au fost declarate de către subiecți foarte importante (de la 76% la 91%) dar care, în opinia noastră, sunt mai degrabă răspunsuri dezirabile social.

Ce credeți că ar putea fi îmbunătățit în privința interacțiunii cetățenilor cu instituțiile locale? - întrebare deschisă



Figură 9. Eșantion total; Ponderare geografică; n = 693; total n = 1057; 364 missing; eșantion efectiv = 686 (99%)



Figură 10. Eșantion total; Ponderare geografică; n = de la 1050 la 1053; total n = 1057; eșantion efectiv = 1043 (99%)

4. PLÂNGERILE ȘI PROCEDURILE ADMINISTRATIVE OBLIGATORII PENTRU A PERMITE CETĂȚENILOR O ACTIUNE ÎN CONTENCIOS ADMINISTRATIV

ANALIZA JURIDICĂ A LEGISLAȚIEI ȘI DOCTRINEI

Dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică. Drept consfințit de Constituția României și de legile speciale

Dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică este reglementat de art. 52 din Constituția României, conform căruia „(1) Persoana vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim, de o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, este îndreptățită să obțină recunoașterea dreptului pretins sau a interesului legitim, anularea actului și repararea pagubei. (2) Condițiile și limitele exercitării acestui drept se stabilesc prin lege organică. (3) Statul răspunde patrimonial pentru prejudiciile cauzate prin erorile judiciare. Răspunderea statului este stabilită în condițiile legii și nu înlătură răspunderea magistraților care și-au exercitat funcția cu rea-credință sau gravă neglijență.”

Recunoașterea și ocrotirea globală sau generală și specială a dreptului subiectiv civil poate avea loc numai în măsura în care acesta este recunoscut printr-o normă juridică. Este indiscutabil că legea noastră fundamentală - Constituția României, a se vedea, în special, art. 22-52 din Constituție - este cea care constituie baza recunoașterii principalelor drepturi subiective civile. Astfel, în art. 15 din Constituție este consacrat principiul recunoașterii și ocrotirii de către lege drepturilor subiective civile, după care cetățenii beneficiază de drepturile și de libertățile consacrate prin Constituție și prin alte legi. Articolul 52 din Constituția României, republicată, consacră un drept tradițional - dreptul celui vătămat într-un drept al său de o autoritate publică care, alături de **dreptul de petiționare** prevăzut în articolul anterior din Constituție, cu care se află într-o strânsă corelație, formează categoria **drepturilor-garanții**⁴. Articolul 52 din Constituție reprezintă deci fundamentul constituțional al apărării cetățenilor față de **abuzurile** autorităților publice și, implicit, al răspunderii acestora pentru pagubele produse cetățenilor⁵. Într-o formulare succintă, se poate aprecia că art. 52 din Constituția României, republicată, reprezintă fundamentul constituțional principal al contenciosului administrativ. Acest drept reprezintă o sinteză cuprinzătoare a unei întregi evoluții a normelor juridice în materie pe plan european.⁶ Pentru a răspunde exigenței Constituționale a fost adoptată în 2004 legea contenciosului administrativ nr. 554/2004.

⁴ M. Constantinescu, A. Iorgovan, I. Muraru, E.S. Tănăsescu, *Constituția României revizuită - comentarii și explicații*, Ed. CH Beck, 2008, p. 106.

⁵ A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, ed. a 4-a, Ed. CH Beck, 2005, p. 66.

⁶ E.S. Tănăsescu, „Prezentarea comparativă a abordărilor constituționale din alte state cu privire la răspunderea autorităților publice față de cetățeni și relativ la integrarea în Uniunea Europeană”, în *Revista de Drept Public*, nr. 2/2002, p. 17.

Contenciosul administrativ, ca element esențial și indispensabil al statului de drept, reprezintă, în fapt, o concretizare a principiului separației puterilor și controlului reciproc al acestora, fiind astfel o modalitate de exercitare a controlului judecătoresc asupra activității desfășurate de autoritățile unei alte puteri statale, respectiv ale puterii executive. Controlul judecătoresc asupra activității de organizare a executării legii și de executare în concret a acesteia se deosebește de controlul administrativ sau parlamentar, care vizează toate aspectele activității organelor administrației publice, prin aceea că în timpul controlului judecătoresc exercitat de organele judecătorești se verifică conformitatea cu legea a activității organelor administrației publice. Posibilitatea exercitării controlului judecătoresc asupra actelor administrative temperează libertatea autorității publice de a decide și de a se încadra în limitele legalității. De asemenea, celor ce se consideră vătămați prin actele administrative ale autorităților publice le este pus la îndemână un instrument eficace împotriva abuzurilor acestora și a nerespectării legilor, creându-se astfel mijloace de restabilire a legalității încălcate, de sancționare a celor ce folosesc abuziv competența pe care o au în legătură cu emiterea actelor administrative.⁷

Aspecte juridice legate de procedurile prealabile: recursul grațios

Primul aspect analizat în logica unei dispute judiciare între un cetățean și o autoritate publică îl reprezintă identificarea acelor situații în care investirea instanței este precedată de parcurgerea unei proceduri administrative prealabile. În materia contenciosului administrativ, absența acestei formalități obligatorii este considerată un fine de neprimire care în temeiul art. 7 alin. 1 din Legea nr. 554/2004 coroborat cu art. 193 alin. 1 din Codul de procedură civilă conduce la respingerea acțiunii.

Conform art. 1 din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, *„(1) Orice persoană care se consideră vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim, de către o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, se poate adresa instanței de contencios administrativ competente, pentru anularea actului, recunoașterea dreptului pretins sau a interesului legitim și repararea pagubei ce i-a fost cauzată. Interesul legitim poate fi atât privat, cât și public.”*

De asemenea, potrivit art. 2 al. 1 lit. c) din lege, *„act administrativ - actul unilateral cu caracter individual sau normativ emis de o autoritate publică, în regim de putere publică, în vederea organizării executării legii sau a executării în concret a legii, care dă naștere, modifică sau stinge raporturi juridice;”*

⁷ Constantin G. Rarincescu, *Contenciosul administrativ român*, Ed. Universul Juridic, 2019. Catalin-Silviu Sararu, *Contenciosul administrativ român*, Ed. CH Beck, 2019.

Procedura administrativă prealabilă, sub forma recursurilor administrative, semnifică o posibilitate a subiectului vătămat de a se adresa administrației care i-a produs vătămarea sau celei superioare ei, prin care să-i ceară acesteia să-și revizuiască atitudinea, putând fi vorba despre anularea, modificarea, înlocuirea unui act administrativ, iar într-o accepțiune foarte largă, chiar să adopte o anumită atitudine, să săvârșească o prestație sau să se abțină de la o acțiune sau o operațiune materială.

Prin modificările aduse la legea contenciosului administrativ în anul 2018 este consacrat expres din punct de vedere legal momentul de la care persoana vătămată printr-un act administrativ unilateral individual adresat unui alt subiect de drept se poate adresa autorității cu plângere prealabilă, respectiv de la momentul luării la cunoștință de acest act - art. 7 alin. (3). În acest fel este adusă Legea contenciosului administrativ în acord cu Decizia nr. 797/2007 a Curții Constituționale, care declarase neconstituțional art. 7 alin. (3) cu referire la termenul maxim de 6 luni sau 1 an în care persoana vătămată printr-un act administrativ adresat altui subiect de drept se putea adresa pentru revocarea actului.

Recursul administrativ grațios prezintă câteva trăsături caracteristice⁸:

- constituie *exercițiul unui drept al particularilor* de a cere administrației modificarea, anularea sau înlocuirea unui act administrativ vătămător de drepturi, sau adoptarea unei anumite atitudini;
- se adresează autorității administrative emitente, spre deosebire de recursul administrativ ierarhic care se adresează autorității administrative ierarhic superioare celei care a emis actul;
- *presupune existența prealabilă a unui act administrativ sau a unui fapt administrativ asimilat actului administrativ*. Astfel, simpla cerere adresată administrației pentru eliberarea, spre exemplu, a unei autorizații nu poate fi considerată recurs administrativ. Doar în cazul *refuzului* de eliberare a autorizației sau a *lipsei unui răspuns* la cerere în termenul legal, atitudinea administrației dă naștere unei contestații care poate forma obiectul unui recurs administrativ;
- lezarea unui *drept* sau cel puțin a unui *interes* al reclamantului prin actul administrativ. Numai în această situație este vorba de un veritabil recurs, și nu de un denunț pe care îl poate face orice individ. Diferența dintre simplul denunț și recursul administrativ constă în obligația administrației de a răspunde acestuia din urmă. De multe ori, însă, această obligație de a răspunde nu este îndeplinită sau este realizată cu întârziere mare și în mod superficial;
- recursul administrativ grațios pune în discuție atât *legalitatea*, cât și oportunitatea actelor și operațiunilor administrative;

⁸ Cilibiu Octavia Maria - *Justiția Administrativă și contenciosul administrativ-fiscal*, Editura Universul Juridic, București, 2010, pag. 87.

- actul sau decizia emisă de administrație în urma soluționării recursului administrativ *nu este o decizie jurisdicțională, ci administrativă*;
- se intentează independent de existența unor forme sau termene.

Fundamentul juridic al recursul administrativ se găsește în dreptul de petiționare al cetățenilor, drept prevăzut de majoritatea constituțiilor sau legislațiilor moderne, și în principiul de drept administrativ al revocării actelor administrative. Alături de recursul grațios, recursul ierarhic, ierarhic impropriu și recursul de tutelă alcătuiesc categoria recursurilor administrative propriu-zise.

Procedura prealabilă constituie o modalitate mai rapidă și mai variată de rezolvare a plângerii celui vătămat în dreptul său prin actul administrativ atacat, fără formalități și termene, mai puțin costisitoare pentru apărarea unui drept recunoscut de lege.

Procedura administrativă prealabilă mai prezintă un avantaj pentru reclamant, în sensul că organul administrației de stat emitent al actului sau organul ierarhic superior al acestuia pot verifica și dispune asupra actului atacat atât în ceea ce privește legalitatea, cât și oportunitatea acestuia, în timp ce instanțele judecătorești nu se pot pronunța decât asupra legalității actului atacat în justiție.⁹

Recursul administrativ, chiar dacă se întemeiază pe dreptul de petiționare, nu se confundă cu simplele *cereri* adresate administrației, fundamentate și ele pe dreptul de petiționare. În cazul recursul administrativ ne aflăm în prezența unui *litigiu*, în care *se contestă* o decizie explicită sau implicită a organului administrativ. Simplele cereri nu presupun existența unui litigiu, însă, provocând administrația să răspundă, vor sta la baza deciziei explicite sau implicite care va fi atacată cu recurs administrativ¹⁰.

Recursul administrativ are un regim juridic distinct și nu poate fi confundat cu *recursul jurisdicțional (contencios)*. Fiind vorba despre sisteme de soluționare a litigiilor administrative în principiu separate și independente, primul se adresează administrației active, pe când al doilea este adresat jurisdicției administrative independente sau instanțelor judecătorești.

În sistemul de drept român în care recursul administrativ este considerat o etapă prealabilă obligatorie sesizării instanțelor de contencios administrativ, particularii nu pot sesiza judecătorul decât dacă au folosit în prealabil calea administrativă de atac; legea prevede ca o condiție de exercitare a recursului jurisdicțional efectuarea recursului administrativ.

Organizarea recursului administrativ depinde de rolul și locul care-i este asigurat în raport cu controlul contencios. Cele două căi de atac pot fi organizate independent una de alta sau pot fi legate printr-un raport de succesiune, în acest ultim caz recursul contencios nefiind deschis

⁹ Theodor Mrejeru, *Contenciosul administrativ. Doctrină Jurisprudență*, Editura All Beck, București, 2003, pag. 109

¹⁰ Cilibiu Octavia Maria - *op.cit.* pag.116

decât în contra actelor administrative devenite definitive după epuizarea căilor de atac administrative.

Totodată, recursul administrativ este guvernat de reguli mai puțin stricte decât cel contencios. Garanțiile esențiale oferite administrațiilor care folosesc recursul administrativ pre-contencios depind de organizarea acelui sistem de drept: dacă se acordă o importanță mare recursului jurisdicțional, acesta va fi organizat astfel încât să protejeze drepturile și libertățile administrațiilor, recursul administrativ fiind neglijat, dacă însă recursul jurisdicțional nu privește întreaga activitate administrativă, consacrând limite multiple în exercitarea sa, procedura recursului administrativ va beneficia de o atenție sporită, fiind reglementată mai amănunțit și oferind mai multe garanții administrațiilor.

Art. 8 al. 1 din lege reglementează obiectul acțiunii judiciare, după cum urmează: „(1) Persoana vătămată într-un drept recunoscut de lege sau într-un interes legitim printr-un act administrativ unilateral, nemulțumită de răspunsul primit la plângerea prealabilă sau care nu a primit niciun răspuns în termenul prevăzut la art. 2 alin. (1) lit. h), poate sesiza instanța de contencios administrativ competentă, pentru a solicita anularea în tot sau în parte a actului, repararea pagubei cauzate și, eventual, reparații pentru daune morale.” Se constată din această reglementare că răspunsul la plângerea prealabilă nu reprezintă un act administrativ în sensul legii, susceptibil de a fi atacat în contencios administrativ. Legea nr. 554/2004 conferă persoanei vătămate dreptul de a ataca exclusiv actul administrativ vătămător nu și răspunsul la plângerea prealabilă formulată împotriva acestuia.

În același timp, plângerea administrativă prealabilă, sau recursul grațios, este „un mijloc de protecție a autorităților publice emitente sau care tace”, evitând chemarea sa în judecată ca pârât, suportarea unor cheltuieli de judecată, plata unor daune mai mari particularului lezat în dreptul său, și chiar „lezarea prestigiului său, prin pierderea unui proces public prin care s-a dovedit nu numai că a vătămat un particular, dar și că a rămas pasivă în înlăturarea aceste vătămări”¹¹.

Procedura prealabilă, discutată ca fiind una din condițiile introducerii acțiunii în contencios administrativ, are caracter obligatoriu, adică instanța de contencios administrativ va putea să respingă acțiunea ca fiind prematur introdusă, dacă reclamantul nu a sesizat, mai întâi, autoritatea administrativă emitentă..

Prin modificările aduse la legea contenciosului administrativ în anul 2018 s-a eliminat necesitatea formulării plângerii prealabile pentru actele administrative care au intrat în circuitul civil și au produs efecte juridice. Soluția este relațională și are în vedere mecanismul atacării actelor care au produs deja efectele specifice și care nu mai pot fi pur și simplu anulate de către autoritatea publică emitentă, întrucât sunt necesare măsuri reparatorii față de efectele deja produse de aceste acte.

¹¹ A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, Editura Nemira, București, 1996, p. 453

Ca o excepție, procedura prealabilă nu se mai aplică însă acțiunilor în contenciosul administrativ introduse de prefect, în urma exercitării dreptului său de control al legalității actelor administrative adoptate sau emise de consiliile locale, primari și consiliile județene, întrucât el nu exercită aceste acțiuni în nume proprii, ca persoană fizică, pentru nesocotirea unui drept subiectiv, ci ca autoritate publică, pentru apărarea unui interes public. De altfel, acesta nu este numai un drept al prefectului, ci și o obligație la care nu poate renunța.¹²

Recursul administrativ prealabil nu este însă la adăpost de critici. Astfel, există opinii conform cărora această cale de atac este inutilă, nepotrivită și chiar obstrucționistă, în totalitatea ei sau numai în parte. Însă recursul administrativ este o realitate ce nu poate fi negată; Legea nr. 554/2004 stabilește clar că în toate cazurile în care se intențează o acțiune în contencios administrativ trebuie efectuată procedura prealabilă.

Recursurile administrative sunt de două categorii: *recursul grațios*, cel adresat autorității care a emis actul vătămător de drepturi, și *recursul ierarhic*, cel adresat autorității ierarhic superioare celei care a emis actul.

În primul caz, recursul grațios declanșează controlul administrativ intern, iar în cazul recursului ierarhic se declanșează controlul administrativ extern ierarhic.¹³ În situațiile în care autoritatea emitentă se bucură de autonomie, neavând superior ierarhic, recursul administrativ poate lua forma „recursului tutelă”, fiind adresat organului care exercită tutela administrativă asupra acelei autorități autonome.

În situația în care un particular se îndreaptă, din greșeală, cu reclamația prealabilă la un al organ decât cel emitent, O.G. nr. 27/2002 prevede în mod expres, în art. 6¹, că autoritățile publice, prin compartimentul distinct pentru relații cu publicul, sesizate cu o petiție sau reclamație greșit îndreptată, au obligația de a o trimite, în 5 zile de la înregistrare, autorității competente să o soluționeze. Conform art.6 alin. (4) din ordonanța privind petițiile, expedierea răspunsului către petiționar se face numai de către acest compartiment de relații cu publicul care are în sarcină și clasarea și arhivarea petițiilor, conform reglementărilor în vigoare.

¹² Mircea Preda, *Tratat elementar de drept administrativ român*, ediția a-II-a, Editura Lumina Lex, București, 1999, p. 184

¹³ Rodica Narcisa Petrescu, *Drept administrativ*, ediție revăzută și adăugită, Editura Cordial Lex, Cluj - Napoca, 2001, p. 312

Recursul administrativ grațios în materie fiscală

În materie fiscală, în vederea începerii procesului de contencios administrativ-fiscal, nu este îndeajuns ca petentul să introducă o cerere de chemare în judecată precum în procedura comună reglementată de Codul de procedura civilă, ci trebuie ca mai întâi să se parcurgă etapa prevăzută de art. 193 Codul de procedură fiscală, adică după îndeplinirea procedurii prealabile expres prevăzute de lege, respectiv formularea unei contestații, în condițiile legii, și a respectării unor termene.

Odată cu comunicarea deciziei de impunere, contribuabilul se transformă în debitor fiscal - titularul unei obligații de plată corelativă unui drept de creanță fiscală, fiind expus acțiunilor de executare ale organului fiscal. Acest tip de relație stat - particular este cu atât mai încordată, cu cât în raportul juridic se devoalează perspective eterogene asupra instituțiilor fiscale incidente.

Prima etapă în procedura fiscală o reprezintă faza administrativ-jurisdicțională activată prin formularea contestației fiscale. Abia după soluționarea contestației fiscale, particularul poate contesta actul administrativ-fiscal și decizia de soluționare a contestației în fața instanței de contencios administrativ și fiscal competente.

Analizând legislația anterioară, cât și efectele Legii nr. 544/2004, în temeiul căreia procedura prealabilă a Contestației, reglementată în prezent în art. 268 Codul, era numită Plângere și privea, de asemenea, fie refuzul răspunsului organului fiscal, fie modul de soluționare/ măsura luată, unii autori¹⁴ consideră că:

- Contestația este astăzi, la fel ca și în trecut, un simplu mod de a amâna procesul fiscal, cunoscut fiind mai ales că, chiar dacă există o culpă a organelor fiscale, nu sunt consecințe negative pentru acestea aproape niciodată. Mai mult, acest lucru este benefic statutului, pentru că până la soluționarea litigiului, banii încasați deja se pot folosi în diferite scopuri.
- Deși s-a dorit degrevarea instanțelor de judecată, în practică nu se face decât o prelungire în timp, după cum am menționat anterior, iar, la fel ca și în trecut, contestația este foarte rar admisă.
- Chiar în cazurile unei admiteri a contestației, de cele mai multe ori, se dispune refacerea inspecției fiscale.
- Abordarea lejeră și flexibilă a instanțelor cu privire la acest fenomen, a dus la creșterea continuă a gradului de întârziere în soluționarea contestațiilor fiscale și o amânare a disputei fiscale.

¹⁴ A se vedea Daniel Dascălu: Tratat de Contencios fiscal, pp. 495-500, statisticile din doctrina fraceză cu privire la procedura plângerii prealabile, D. Dascalu, C. Alexandru, Explicațiile, pp. 495-496, T. Al. Balan, Contenciosul... p. 229.

Toate mențiunile anterioare duc la concluzia că litigiul de contencios fiscal nu este decât un proces care privește organul fiscal, fiind recomandabilă evitarea implicării în justiție în soluționarea sa.

Dacă este să avem în vedere natura juridică a contestației, în doctrină s-au exprimat două opinii în decursul timpului, una considerând contestația un act de tip administrativ-jurisdicțional¹⁵, iar cealaltă pur administrativă.¹⁶ În prezent, discuția a fost tranșată definitiv de către Curtea Constituțională prin Decizia nr. 409/2004, prin care curtea a reținut caracterul pur administrativ al contestației fiscale, poziție adoptată ulterior și de instanțele judecătorești, dar și de către Legea nr. 207/2015 privind Codul de procedura fiscală, care în art. 268 alin. (1) face referire expresă la caracterul administrativ al contestației.

Plecând de la definiția acțiunii civile și de la particularitățile reliefate în privința acesteia în doctrină¹⁷, precum și prin raportare la definiția noțiunii de “contencios administrativ fiscal”, o definiție completă a noțiunii de contestație, este dată de profesorul Daniel Dascălu¹⁸ care definește contestația ca fiind: “acel mijloc procedural pus la dispoziția subiecților raportului juridic fiscal în cadrul contenciosului administrativ fiscal pentru a contesta, în condițiile legii, acțiunile sau inacțiunile organelor fiscale care aduc atingere drepturilor și intereselor legitime ale acestora născute în cadrul unor proceduri de administrare fiscale, altele decât cele referitoare la executarea silită a creanțelor fiscale sau cele menite să faciliteze executarea silită. Putem observa astfel ca această definiție atinge mai multe puncte sau considerente ale contestației. În primul rând, ea apare ca un mijloc de apărare, o prerogativă a titularului dreptului, dar care devine obligatorie, în situația în care se dorește demararea procesului de contencios fiscal. În al doilea rând, ea acoperă o gamă restrânsă de situații pentru care se poate exercita, care se referă, de regulă, la activitatea organelor fiscale (ex: calcularea greșită a dărilor către stat), dar și în situația în care titularul are un drept de creanță împotriva organelor fiscale, art. 270 stipulând că aceasta se depune în termen de 45 de zile de la comunicare.

Obiectul contestației este, așa cum afirmă art. 268, titlul de creanță sau alte acte administrative fiscale. Așadar, nu intră aici, sub imperiul art. 268, faza de punere în executare silită a titlului de creanță, pentru asta existând procedura contestației la executare. Totodată, o condiție în plus este ca contribuabilul să considere că a fost lezat în drepturile sale și, evident, să facă dovada acestui fapt, organele sau, în speță, instanța va decide ulterior dacă încălcarea are un fundament. Nu în ultimul rând, după cum am mai menționat, contestația trebuie făcut în termen de 45 de zile de la comunicarea titlului, pentru a nu fi respinsă ca tardivă.

Persoana îndreptățită să facă contestație este nominalizată de art. 269 alin. (1) litera a) și poartă denumirea de contestator, el fiind practic singurul îndreptățit să facă contestație, organele fiscale neputând face contestație privind propriul act administrativ, având la îndemână

¹⁵ C. L. Popescu: *Natura administrativ-jurisdicțională a procedurii fiscale*, în *R.R.D.A nr. 2/2004*, pp. 9-11.

¹⁶ A. Fanu-Moca: *Reglementarea instituției contenciosului în lumina Codului de procedură fiscală*, în *R.D.C nr. 7-8*, p. 285.

¹⁷ V. M. Ciobanu: *Tratat teoretic și practic de procedură civilă*, vol. I pp. 247-251.

¹⁸ Daniel Dascălu: *Tratat de Contencios fiscal*, op. cit., p. 505.

art. 53 cu privire la îndreptarea actului administrativ. De asemenea, cu privire la decizia referitoare la baza de impunere, legea conferă calitatea de a exercita contestația fiscală oricăreia dintre persoanele care realizează venitul despre care este vorba, pentru că oricum vor fi introduși în cauză¹⁹, prin intermediul instituției prevăzute de art. 78 Codul de procedură civilă. Acest lucru se explică prin faptul că, în rațiunea legiuitorului, contribuabilii trebuie să fie tratați egal, din punct de vedere fiscal, și evident pentru a evita alte procese ulterioare. Este posibilă, totodată, și chemarea în judecată a altor persoane de contestator, dar și intervenția voluntară principală, care manifestă un interes în cauză, bineînțeles. Conform art. 269 alin. (2), în situația în care obiectul contestației este dat de sume de bani, se va indica suma totală, iar dacă acest lucru nu se realizează, în termen de 5 zile, organul fiscal va invita contestatorul să indice suma, în caz contrar, contestația se va lua în considerare cu privire la întregul act administrativ.

Cauza contestației, constă în pretinsa nelegalitate a actului administrativ fiscal, prin care se stabilesc în sarcina contribuabilului impozite și taxe sau orice alte obligații fiscale prin care se refuză nejustificat explicit soluționarea favorabilă a unei cereri a acestuia ori recunoașterea sau tăcerea organului care nu soluționează o cerere.

În vederea exercitării contestației, pe lângă condițiile generale ale acțiunii civile²⁰, art. 268 alin. (2) introduce, ca și condiție suplimentară, aprecierea petentului de a fi lezat în dreptul său. În același timp, conform alin. (3) al aceluiași articol, în situația în care obiectul cererii este doar baza de impozitare, acest lucru nu este posibil, întrucât baza de impozitare și decizia de impunere se pot contesta doar împreună. Din analiza modului de soluționare, a competenței și a prerogativelor, organul fiscal apare ca un veritabil organ de jurisdicție. Neîndeplinirea condițiilor de fond ale cererii conduce la respingerea contestației [art. 280 alin. (1) Codul de procedură fiscală], însă denumirea greșită dată contestației nu duce la respingerea cererii, consacrandu-se astfel o soluție remediu pentru acest fapt.

Spre deosebire de dreptul comun, unde nemotivarea în fapt constituie cauza de nulitate a cererii de chemare în judecată, în procedura contestației fiscale, această prevedere nu este întâlnită. Evident conform art. 269 alin. (2) litera c), contestația trebuie motivată în fapt și în drept, dar această chestiune presupune un formalism minim, care constă în nemulțumirile legate de actul administrativ. Nu în ultimul rând, conform lit. d) a aceluiași articol, se vor prezenta dovezile pe care se sprijină contestația sa, fiind practic o reiterare a art. 249 Cod de procedură civilă care spune că: "Cel care face o susținere în cursul procesului trebuie să o dovedească, în afară de cazurile anume prevăzute de lege".

Termenul de depunere a contestației este de 45 de zile de la data comunicării actului administrativ fiscal²¹, putându-se astfel observa o derogare de la dreptul comun, unde termenul este de 30 de zile. Putem, de asemenea, observa un al doilea termen de 3 luni care apare ca o

¹⁹ D. Dascălu, C. Alexandru, Explicațiile, op. cit., p. 510.

²⁰ CAPITOLUL III Aplicarea legii de procedură civilă. Art. 32 Condiții de exercitare a acțiunii civile (1) Orice cerere poate fi formulată și susținută numai dacă autorul acesteia: a) are capacitate procesuală, în condițiile legii; b) are calitate procesuală; c) formulează o pretenție; d) justifică un interes.

²¹ Art. 270 Codul de procedură fiscală.

sanctiune, în situația în care actul administrativ este incomplet.²² Textul legal mai consacră, de asemenea, și o procedură remediu, în situația în care contestația este greșit îndreptată organului fiscal incompetent, astfel ca ea va trimis organului competent în termen de 5 zile de la data primirii.

Fiind vorba de termen procedural, termenul contestației, se va calcula pe zile libere potrivit dreptului comun. Retragera contestației, este posibilă până la soluționarea ei, Codul prevede faptul că prin retragerea ei nu se pierde dreptul de a formula o nouă contestație ulterior, bineînțeles dacă termenul nu s-a finalizat, menținându-se astfel soluția consacrată în vechea reglementare. O problemă ridicată de literatură de specialitate²³ este dată de tăcerea, organelor fiscale, adică situația în care petentul așteaptă un răspuns, dar nu îl primește. Într-o atare situație, unii autori considera că nemulțumirea concretizată în contestație se va putea face, în absența legiferării contrare, în orice moment. De asemenea, punându-se problema unui refuz al organului de a răspunde la o contestație, se consideră faptul că nu trebuie formulată o nouă contestație, ci se poate trece direct la acțiunea judiciară. Prin stipularea sancțiunii decăderii pentru nerespectarea termenului de depunere de 45 de zile, se consacră caracterul absolut și imperativ al acestui termen. Pronunțarea decăderii se face de către organul de soluționare a contestației, care întocmește dosarul contestației și include în acesta, pe de o parte dovezile de comunicare a actului administrativ fiscal contestat și, pe de altă parte, dacă este o contestație prin poștă, plicul cu care acesta a fost transmisă.

Depunerea contestației nu atrage suspendarea executării actului administrativ fiscal, decât în anumite situații expres prevăzute și anume, atunci când:

- a) organul care a efectuat activitatea de control a sesizat organul în drept cu privire la existența indiciilor săvârșirii unei infracțiuni în legătură cu mijloacele de probă privind stabilirea bazei de impozitare și a cărei constatare ar avea o înrâurire hotărâtoare asupra soluției ce urmează să fie dată în procedura administrativă;
- b) soluționarea cauzei depinde, în tot sau în parte, de existența ori inexistența unui drept care face obiectul unei alte judecăți.
- c) la cererea contestatorului, maxim 6 luni și doar o singură dată.

Stabilirea competenței organului fiscal se face după mai multe criterii: material, teritorial și după natura actului administrativ. Competența materială de administrare a creanței fiscale, se împarte între Structurile specializate de soluționare a contestațiilor din cadrul direcțiilor generale regionale ale finanțelor publice în a căror rază teritorială își au domiciliul fiscal

²² Art. 270 alin. (4):” Dacă actul administrativ fiscal nu conține elementele prevăzute la art. 46 alin. (2) lit. i), contestația poate fi depusă, în termen de 3 luni de la data comunicării actului administrativ fiscal, la organul fiscal emitent al actului administrativ atacat Art. 46 alin. (2) “Actul administrativ fiscal emis pe suport hârtie cuprinde următoarele elemente: posibilitatea de a fi contestat, termenul de depunere a contestației și organul fiscal la care se depune contestația”.

²³ D. Dascălu, C. Alexandru, Explicațiile, p. 526.

contestatarii dacă este vorba despre:

- a) creanțe fiscale în cuantum de până la 1 milion de lei;
- b) măsura de diminuare a pierderii fiscale în cuantum de până la 1 milion de lei;
- c) deciziile de reverificare, cu excepția celor pentru care competența de soluționare aparține direcției generale prevăzute la alin. (5);
- d) creanțele fiscale accesorii, indiferent de cuantum, aferente creanțelor fiscale principale stabilite prin decizii de impunere/acte administrativ fiscale asimilate deciziilor de impunere contestate și pentru care competența de soluționare a contestației revine structurii specializate de soluționare a contestațiilor din cadrul direcțiilor generale regionale ale finanțelor publice, respectiv Direcția generală de soluționare a contestațiilor din cadrul A.N.A.F. este competentă pentru soluționarea contestațiilor care au ca obiect;
- e) creanțe fiscale în cuantum de 1 milion lei sau mai mare;
- f) măsura de diminuare a pierderii fiscale în cuantum de 1 milion lei sau mai mare;
- g) creanțe fiscale și măsura de diminuare a pierderii fiscale indiferent de cuantum, precum și decizia de reverificare, în cazul contestațiilor formulate de contribuabili împotriva actelor emise de organele fiscale din aparatul central al A.N.A.F;
- h) creanțele fiscale accesorii, indiferent de cuantum, aferente creanțelor fiscale principale stabilite prin decizii de impunere/acte administrativ fiscale asimilate deciziilor de impunere contestate și pentru care competența de soluționare a contestației revine Direcției generale de soluționare a contestațiilor din cadrul A.N.A.F.

Recursul administrativ grațios prevăzut în legi speciale

1. Conform *ordonanței 34/2002 privind telecomunicațiile*, operatorii publici și furnizorii de servicii de telecomunicații răspund față de utilizatori pentru daunele efective cauzate de neexecutarea sau executarea necorespunzătoare a serviciilor de telecomunicații.

Termenul de introducere a reclamației este de 6 luni, calculat din ziua prestării serviciului, iar termenul de soluționare de către operator este de cel mult 3 luni de la înregistrarea ei. Chemarea în judecată a operatorilor publici sau furnizorilor este posibilă în termen de 6 luni de la primirea răspunsului la reclamație sau la expirarea termenului de soluționare a acestuia.

După cum reiese din reglementarea legală, recursul administrativ este unul grațios, el condiționează sesizarea instanței de judecată.

Caracterul administrativ al recursului este accentuat prin consacrarea „tăcerii administrative” ca temei de intentare a acțiunii în justiție.

S-ar putea obiecta că, în lipsa unei precizări exprese, instanța competentă este cea de drept comun, acțiunea fiind una în daune, precizează expres competența instanței de contencios administrativ pentru judecarea litigiilor dintre autoritatea de reglementare și titularii de autorizație.

2. Potrivit *Legii nr. 337/2005 privind protecția topografiei circuitelor integrate*, hotărârea de respingere a cererii de înregistrare a topografiei poate fi contestată pe cale administrativă, în termen de 3 luni de la data comunicării ei; contestația se soluționează în termen de două luni de la data înregistrării, și poate fi apoi atacată în justiție.

Recursul administrativ la directorul oficiului este un recurs grațios, adresat autorității vinovată de emiterea actului administrativ ilegal.

3. *Legea nr. 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public.*

Refuzul explicit sau tacit al angajatului desemnat al unei autorități ori instituții publice pentru aplicarea legii constituie abatere și atrage răspunderea disciplinară a celui vinovat. Împotriva refuzului se poate pune reclamație în termen de 30 de zile de la luarea la cunoștință de către persoana lezată. Dacă după cercetarea administrativă reclamația se dovedește întemeiată, răspunsul se transmite persoanei lezate în termen de 15 zile de la depunerea reclamației și va conține atât informațiile de interes public solicitate inițial cât și menționarea sancțiunilor disciplinare luate împotriva celui vinovat.

Concluzionând, putem spune că recursul administrativ grațios este o realitate ce nu poate fi negată, deoarece nimic nu poate împiedica particularii să se adreseze autorității emitente competente în cazul în care se consideră nedreptățiți de vreo măsură a acestora.

Aspecte juridice legate de procedurile prealabile: recursul ierarhic

Potrivit art. 2 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, cel care se consideră vătămat în dreptul său se poate adresa cu reclamație și autorității administrative ierarhic superioare celei care a emis actul.

Spre deosebire de recursul grațios obligatoriu pentru introducerea ulterioară a unei chemări în judecată în contencios administrativ, recursul ierarhic este facultativ.²⁴ De asemenea, sesizarea organului ierarhic superior poate fi exercitată fie înainte de recursul grațios, fie în timpul derulării termenului de răspuns la acesta, fie după expirarea celor 30 de zile (termenul de soluționare a recursului grațios).

Recursul ierarhic este definit în literatura de specialitate ca fiind “plângerea adresată de un particular autorității administrative superioare, prin care se solicită ca aceasta să anuleze acul emis de autoritatea inferioară subordonată care îi vătăma drepturile sau interesele, ori s-o determine pe aceasta să-și modifice actul sau să îndeplinească o anumită prestație”²⁵.

Acest recurs are ca specific următoarele trăsături:

- se exercită la organul ierarhic superior organului care a produs vătămarea;
- din punct de vedere al sferei sale de aplicare nu vizează decât actele emise de organele administrative care au organe superioare ierarhic.

Astfel, recursul ierarhic nu privește directul actul administrativ ce a produs o vătămare, ci obligarea autorității care a emis actul, de către autoritatea sa superioară ierarhic, să repare vătămarea adusă persoanei vătămate, fie prin revocarea sau modificarea actului, fie prin alte prestații.

În prezent, prin instituirea principiului constituțional și legal al autonomiei locale și al descentralizării serviciilor publice, câmpul de aplicare al acestei forme de recurs s-a restrâns considerabil, deoarece autoritățile administrației publice din unitățile administrativ teritoriale, fiind autonome, nu au organe ierarhic superioare, deci cu privire la actele lor nu se poate exercita controlul și recursul administrativ ierarhic.²⁶

Recursul ierarhic nu se poate exercita nici față de actele autorităților centrale autonome, care de asemenea nu au organe superioare ierarhic, cu precizarea că există și autorități centrale care au autorități ierarhic superioare (exemplu ministerele și alte organe centrale de specialitate

²⁴ Al. Negoită, *Contenciosul administrativ român și elemente de drept administrativ*, Editura Lumina Lex, București, 1992, p. 14.

²⁵ Rodica Narcisa Petrescu, op. cit., p. 318.

²⁶ Verginia Vedinaș, *Drept administrativ și instituții politico-administrative*, Manual practic, Edit. Lumina Lex, București, 2002, p. 164.

subordonate Guvernului sau ministerelor) și ale căror acte pot fi controlate pe calea recursului administrativ ierarhic.²⁷

Altă trăsătură a acestei forme de recurs vizează pretențiile recurentului, obiectul sau, altfel spus, ce anume poate cere cel care îl exercită de la organul ierarhic superior celui al cărui act i-a produs o anumită vătămare. Acesta poate cere anularea actului respectiv (în virtutea raporturilor de subordonare ierarhică), precum și obligarea autorității emitente să emită sau să modifice un anumit act. În virtutea dreptului organului ierarhic de a da instrucțiuni cu caracter obligatoriu organului sau inferior, el poate dispune acestuia să restabilească ordinea de legalitate care apreciază că a fost încălcată și care a produs o vătămare subiectului de drept, impunându-i astfel să modifice sau să anuleze actul atacat.²⁸

În legătura cu termenul în care poate fi introdus recursul ierarhic (atunci când există organ ierarhic superior) s-au exprimat mai multe opinii în literatura de specialitate. Însa toate aceste opinii susțin, în esență, că recursul ierarhic poate fi efectuat “comitent, la un termen posterior celui la care a fost introdus recursul grațios, ori după ce s-a primit răspunsul nefavorabil din partea emitentului”.²⁹ Altfel spus, recursul ierarhic nu își are locul înainte de exercitarea recursului grațios, ci cel mai devreme concomitent cu acesta.

Datorită faptului că din lege nu se desprinde sesizarea prioritară a autorității emitente, ci obligativitatea sesizării acesteia, autoritatea superioară poate fi sesizată și concomitent, nu numai ulterior autorității emitente, dar respectând același termen, de 30 zile, prevăzut la art. 7 alin. (1) din legea privind contenciosul administrativ nr. 554/2004.

Însa, dacă recursul ierarhic este exercitat tot în termenul de 30 de zile prevăzut pentru cel grațios, ar însemna ca persoana vătămată să dea dovadă de o precauție remarcabilă în efectuarea reclamației prealabile.³⁰ Ea va fi nevoită așadar să introducă odată cu recursul grațios sau după acesta, dar în termenul de 30 de zile și toate recursurile ierarhice posibile. În mod normal cetățeanul ar trebui să aștepte răspunsul primului organ solicitat (organul emitent în acest caz) iar numai după ce acesta răspunde, să se adreseze organului ierarhic superior, cu atât mai mult cu cât recursul ierarhic se efectuează tocmai pe motivul că organul emitent nu a răspuns în termenul prevăzut de lege. Este lipsită de orice logică exercitarea recursului ierarhic odată ce persoana vătămată nu știe dacă organul emitent i-a rezolvat sau nu cererea. Aceasta ar încălca organul superior ierarhic cu cereri care s-ar dovedi apoi inutile deoarece au fost rezolvate favorabil de organul emitent.³¹

Totodată, recursul ierarhic, spre deosebire de reclamația adresată organului emitent, care trebuie înregistrată în termen de 30 de zile de la comunicarea actului administrativ atacat, nu

²⁷ Verginia Vedinaș, *Introducere în dreptul contenciosului administrativ*, Editura Fundației „Romania de Main”, București, 1999, p. 93.

²⁸ Dacian Cosmin Dragoș, *Recurs administrativ și contenciosul administrativ*, Editura All Beck, București, 2001, p. 67.

²⁹ Rodica Narcisa Petrescu, op. cit., vol. II, p. 58.

³⁰ D. C. Dragoș, op. cit., p. 109.

³¹ Ibid., p. 55.

trebuie introdus într-un termen determinat de lege. El poate fi introdus oricând în termenul de prescripție, care în actuala lege a contenciosului administrativ este 1 an.

Aceasta opinie a fost criticată, deoarece îndată ce termenul de răspuns la recursul grațios a expirat, începe să se deruleze termenul de sesizare a instanței. Dacă reclamația la superiorul ierarhic se poate face oricând în termenul maxim de 1 an, are loc o repunere în termenul de sesizare a instanței, nu o prorogare a acestuia, ceea ce este inacceptabil.³²

Recursurile facultative (deci și recursul ierarhic) au ca efect prorogarea termenului de recurs jurisdicțional, nu repunerea în termen, însa doar dacă sunt efectuate în termen de recurs jurisdicțional.

Recursul ierarhic trebuie efectuat cu respectarea strictă a termenelor imperative existente, respectiv termenul de recurs grațios și cel de sesizare a instanței de 30 de zile, și doar în subsidiar cel mare de 1 an. Nerespectarea acestor termene imperative atrage decăderea din drepturi de a sesiza instanța. De aceea, termenul de recurs grațios sau de sesizare a instanței sunt intervalele de timp de efectuare a recursului ierarhic.

Sesizarea organului ierarhic superior se poate face și după primirea rezolvării nefavorabile din partea organului emitent. Această sesizare are o limită explicită și una implicită.³³ Cea explicită este reprezentată de termenul de 1 an scurs de la comunicarea actului, iar cea implicită este dată de faptul că între primirea soluției dată de organul emitent și sesizarea organului administrativ ierarhic superior nu pot trece mai mult de 30 de zile. În acest termen, dacă nu s-a plâns și organului administrativ ierarhic superior, petiționarul este obligat să sesizeze instanța de judecată.

Potrivit opiniei autorilor de specialitate, pot exista trei situații de sesizare a superiorului ierarhic, cu efecte juridice asupra termenului de sesizare a instanței³⁴:

- dacă ambele recursuri - recursul grațios și recursul ierarhic - se efectuează deodată, termenul de sesizare a instanței va curge din momentul primirii răspunsului la recursul ierarhic (explicit sau implicit);
- dacă în termenul de recurs grațios, dar după acesta, este efectuat și recursul ierarhic, soluția este aceeași;
- dacă recursul ierarhic este exercitat după primire a răspunsului emitentului actului, termenul de sesizare a instanței, care a început să curgă anterior, este prorogat până la primirea răspunsului de la superiorul ierarhic. Soluționarea în vreun fel a recursului ierarhic determină curgerea unui nou termen de sesizare a instanței, tot de 30 de zile.

³² I. Iovanas, *op. cit.*, p. 141.

³³ D. C. Dragoș, *op. cit.*, p. 108.

³⁴ D. C. Dragoș, *op. cit.*, p. 114.

Reclamația făcută numai organului ierarhic superior are doar semnificația unei sesizări a acestuia în vederea declanșării controlului ierarhic. O eventuală rezolvare favorabilă stinge litigiul, însa una nefavorabilă nu conferă dreptul de a acționa în justiție, deoarece procedura prealabilă nu a fost îndeplinită.³⁵ Recursul ierarhic efectuat singur nu are semnificația exercitării procedurii prealabile.

Uneori, în cazul recursului ierarhic, problema refuzului nejustificat de emitere a actului administrativ poate fi rezolvată, doar prin îndrumări obligatorii date de organul superior celui inferior, și anume atunci când organul inferior are competența exclusivă de a emite acel act.³⁶

În cazul în care recursul grațios și cel ierarhic sunt concomitent în curs de soluționare, în calculul termenului de sesizare a instanței intră data ultimului răspuns primit. De regulă, se precizează, acesta va fi cel al superiorului ierarhic, care are nevoie de o perioadă mai îndelungată de timp pentru soluționare.

³⁵ D. C. Dragoș, op. cit, p. 115.

³⁶ O. Podaru, "Considerații privind procedura prealabilă a contenciosului administrativ român", în "Revista de drept comercial", nr. 6/2000, p.90.

ANALIZA JURISPRIDENȚEI ÎN MATERIA PLÂNGERILOR ȘI PROCEDURILOR PREALABILE OBLIGATORII PENTRU INTRODUCEREA UNEI CERERI ÎN CONTENCIOS ADMINISTRATIV

„Rolul plângerii prealabile, așa cum este reglementată de art. 7 din lege, este acela de a da posibilitatea autorității publice de a reveni asupra actului vătămător prin revocarea acestuia, răspunsul la această solicitare nefiind dat în vederea organizării executării legii sau a executării în concret a legii și deci nereprezentând un nou act administrativ.” (*Tribunalul Constanța, Secția de contencios administrativ și fiscal, Sentința nr. 1313/27 septembrie 2018, portal.just.ro*)

Jurisprudența studiată (Decizia nr. 753 din data de 3 mai 2010 pronunțată de Curtea de Apel Ploiești - Secția Comercială și de contencios Administrativ și Fiscal) arată că:

- plângerea administrativă prealabilă este obligatorie în cazul actelor pe care autoritatea publică emitentă le poate revoca în tot sau în parte înaintea introducerii oricărei cereri în contencios administrativ;
- formularea plângerii administrative peste termenul prevăzut de lege - 30 de zile de la luarea la cunoștință a actului administrativ - echivalează practic cu neîndeplinirea acestei proceduri prealabile obligatorii;
- momentul la care petentul a luat la cunoștință despre actul administrativ este fie data comunicării actului, fie data la care a cunoscut prin alte mijloace despre conținutul actului administrativ.

Spre exemplu, în cazul deciziei 753/3.05.2010 pronunțată de Curtea de Apel Ploiești, care s-a pronunțat în recurs, Tribunalul a reținut pe fond că excepția tardivității formulării procedurii prealabile invocată de pârâtă este întemeiată, întrucât reclamanta nu se poate prevala de faptul că decizia 19899 din 20 august 2007 nu i-a fost comunicată, deoarece potrivit fișei plăților a încasat prima indemnizație în luna august 2007, iar în termen de 30 de zile din acest moment putea formula contestație împotriva deciziei.

Potrivit art. 7 alin.1 din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, „înainte de a se adresa instanței de contencios administrativ competente, persoana care se consideră vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim printr-un act administrativ individual trebuie să solicite autorității publice emitente sau autorității ierarhic superioare, dacă aceasta există, în termen de 30 de zile de la data comunicării actului, revocarea, în tot sau în parte, a acestuia”. Alineatul 7 al aceluiași articol prevede că „plângerea prealabilă în cazul actelor administrative unilaterale se poate introduce, pentru motive temeinice, și peste termenul prevăzut la alin.1, dar nu mai târziu de 6 luni de la data emiterii actului. Termenul de 6 luni este termen de prescripție”.

Din dispozițiile legale menționate mai sus, rezultă că procedura plângerii prealabile trebuie îndeplinită în cazul actelor pe care autoritatea publică emitentă le poate revoca în tot sau în parte. Această reglementare este pe deplin justificată, întrucât instituie o cale mai rapidă de restabilire a legalității, având ca scop atât protecția autorității publice emitente care, prin repararea eventualelor erori săvârșite cu ocazia emiterii actului, poate evita chemarea sa în judecată în calitate de pârât, suportarea unor cheltuieli suplimentare ori plata unor daune mai mari și chiar lezarea prestigiului său prin pierderea unui proces public, cât și pe cea a particularului care are posibilitatea de a obține anularea actului printr-o procedură administrativă mai simplă și scutită de taxă de timbru. Cu alte cuvinte, instanța sesizată cu o cerere în anularea unui act administrativ are obligația, înainte de a soluționa pe fond cauza, să examineze efectuarea procedurii prealabile.

Or, din actele și lucrările dosarului rezultă că Decizia nr. 19899 a fost emisă la data de 20.08.2007, iar plângerea prealabilă a fost formulată la data de 11.11.2008, deci la mai mult de un an de la data emiterii sale. Nu poate fi reținută susținerea recurente reclamante cum că această decizie nu i-a fost comunicată până la data de 31.10.2008, întrucât indemnizația pentru creșterea copilului stabilită prin decizia contestată în cauză a fost încasată de reclamantă la data de 8.07.2008, astfel că implicit a luat cunoștință de conținutul acestei decizii. În practica judiciară s-a stabilit că formularea plângerii administrative peste termenul prevăzut de lege echivalează practic cu neîndeplinirea acestei proceduri prealabile obligatorii (Decizia nr. 789/8.02.2007 pronunțată de Înalta Curte de Casație și Justiție - Secția de Contencios Administrativ și Fiscal, Decizia nr. 746/26.04.2007 a Curții de Apel București - Secția de Contencios Administrativ și Fiscal).

CONSTATĂRI DESPRINSE DIN CERCETAREA SOCIOLOGICĂ

Conform descrierii anterioare, potrivit articolului 2 litera j din Legea nr. 554/2004, plângerea prealabilă este definită ca fiind cererea prin care se solicită autorității publice emitente sau celei ierarhic superioare, după caz, reexaminarea unui act administrativ cu caracter individual sau normativ, în sensul revocării sau modificării acestuia, iar articolul 7 alineatul 1 al legii contenciosului administrativ care poartă denumirea marginală „Procedura prealabilă” prevede că, înainte de a se adresa instanței de contencios administrativ competente, persoana care se consideră vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim printr-un act administrativ individual trebuie să solicite autorității publice emitente sau autorității ierarhic superioare, dacă aceasta există, în termen de 30 de zile de la data comunicării actului, revocarea, în tot sau în parte, a acestuia.

Important de subliniat este de asemenea rolul plângerii prelabile - acela de a da posibilitatea autorității publice de a reveni asupra actului vătămător prin revocarea acestuia, răspunsul la această solicitare nefiind dat în vederea organizării executării legii sau a executării în concret a legii și deci nereprezentând un nou act administrativ.

Focus grupurile și interviurile individuale realizate în cadrul studiului au oferit ocazia surprinderii unor aspecte practice ale acestor prevederi legislative. Astfel, analizând opiniile exprimate, au rezultat unele elemente specifice practice:

- Spre deosebire de plângerile subsumate legii petițiilor, plângerile și contestațiile care intră sub incidența procedurilor prelabile administrative, devin deja parte a actului de justiție; în timp ce plângerile și contestațiile care intră sub incidența petițiilor nu sunt obligatorii, cele care sunt subsumate procedurilor prelabile administrative, devin componentă a actului de justiție, având câteva caracteristici specifice clare
- Plângerea prealabilă este o etapă obligatorie care are o reglementare expresă, un termen de exercitare și o sancțiune foarte gravă în cazul în care nu este îndeplinită. Dacă termenul de a face plângere nu este respectat, dacă cetățeanul (aici devenit justițiabil deja) nu face plângerea prealabilă, conform prevederilor legale, în termenul legal de 30 de zile, este decăzut din dreptul de a avea acces la justiție

Plângerile prelabile la nivelul autorităților administrației publice locale

Aspecte rezultate din cercetarea calitativă

Totodată, din focus grupurile și interviurile individuale realizate, atât cu experții în domeniul juridic (avocați, juriști din instituțiile publice) cât și cu cetățenii care au întâmpinat dificultăți legislative în relația cu instituțiile publice au rezultat următoarele constatări:

- O informare relativ scăzută în rândul cetățenilor cu privire la caracteristicile și etapele plângerilor prelabile; gradul de informare este și mai redus în cazul unor reprezentanți ai grupurilor vulnerabile; de asemenea tot în privința informării, au fost menționate situații în care cetățeanul care dorește să reclame/facă plângere nu are acces la documentația necesară întocmirii respectivului act.

Eu fac o cerere, de exemplu, să mi se prelungească un contract de închiriere, la care mi se dă o adresă de respingere în care nu se scrie că poți să faci plângere prelabilă împotriva acestei adrese, motiv pentru care, eu, ca justițiabil nu știu că am dreptul acesta. Deoarece nu știu neapărat ce să fac, sunt sancționat drastic, dacă depășesc cele 30 de zile. Dacă mă duc direct în instanță, și atunci e rău. Dar cel mai rău este dacă stau și nu fac nimic. Mai stau vreo câteva zile, mă mai gândesc, văd dacă găsesc un avocat... O lună, două, și mă duc după două luni la avocat care ridică din umeri și îmi spune, trebuia să vii în 30 de zile. (focus grup experți)

*Aici ar mai fi o idee care se referă la accesul la documentația atașată sau nu a actului pe care tu îl contesti. Există termenul acela de 30 de zile de formulare a plângerii, dar nu mai mult de 6 luni pe legea contenciosului, în care tu trebuie să formulezi o plângere. Termenele curg de la momente diferite și au natură juridică diferită. Este teren de 30 de zile de la comunicare sau respectiv, dacă nu ți-a comunicat ție, de la momentul la care ai luat cunoștință despre... ideea asta e pusă numai cât să sublinieze **greaua accesibilitate a justițiabilului la norma legală**, pentru că, de exemplu, un cetățean afectat de o autorizație de construire, nu are acces la documentația acelei autorizații de construire. (focus grup experți)*

- Existența unor puține canale de informare cu privire la procedurile prelabile contenciosului administrativ; sursele de informare oficiale nu sunt neapărat accesibile cetățenilor obișnuiți în termeni de complexitate a limbajului și a specificității unor termeni juridici. În absența unor instituții/agenți care să medieze informarea cetățeanului, care să traducă informația pe limbajul populației, accesul la aceste proceduri este rezervat unui grup relativ restrâns de cetățeni, fie a celor care sunt mai informați, fie a celor pentru care miza contestației este una ridicată, fie a celor care apelează la un avocat. În acest context al informării a mai fost punctat un aspect specific: tocmai pentru că sunt aceste termene, acolo unde sunt actele administrative clasice, care au reglementări specifice, există și obligația administrației, sau instituției

publice să prevadă în mod expres termenul și locul unde trebuie adresată respectiva plângere.

- Una dintre constatările cele mai semnificative ale acestui studiu este că, în ansamblu, plângerile prelabile obligatorii au un procent extrem de redus de soluționare la nivelul instituțiilor publice. Majoritatea experților intervievați au menționat procente de sub 2%, sau sub 1% de plângeri prelabile soluționate la nivelul instituției publice; mai mult, analizând opiniile exprimate putem concluziona că este o regulă mai degrabă acceptată în practică - *“ca principiu, aceste plângeri prelabile nu prea se rezolvă”* la nivelul instituțiilor administrației publice. Astfel, de cele mai multe ori, plângerile formulate de cetățeni nu sunt soluționate altfel decât soluțiile date inițial de către instituția publică, iar demersul depunerii și soluționării plângerii prelabile este unul mai degrabă formal. De cele mai multe ori, cetățeanul pentru a-și valorifica dreptul pe care pretinde că i s-a încălcat, este nevoit să apeleze la justiție.

Nu au nici un rost (n.r. plângerile prelabile obligatorii). Sunt făcute strict formal. Ideile acestea referitoare la procedura prelabilă și contestații, din punctul meu de vedere, restricționează inclusiv dreptul la acces la lege. Pentru că se scapă termene. Eu, concret referindu-mă la primăria municipiului, nu văd o utilitate a ce înseamnă procedură prelabilă. Decât pierdere de timp, formalism și draft-uri de trimis înapoi la cetățeni. (focus grup experți)

Pentru instituție, plângerile prelabile înseamnă costuri. De cele mai multe ori devin maculatură, iar un funcționar pierde timp pentru redactarea lor. Cetățenii, în schimb, își angajează avocați... pentru cetățean este cheltuială și risc. Costuri suplimentare inutile. (focus grup experți)

Mie mi se par într-adevăr inutile plângerile prelabile, ar fi bine să fie facultative și să nu fie sancționate atât de aspru. Mai bine să se păstreze doar recursul grațios și cel ierarhic. Poate uneori plângerea prelabilă se admite și este utilă, dar de ce să fie sancționat cetățeanul atât de aspru pentru că a ieșit dintr-un termen de care nici nu era informat? (focus grup experți)

Recomandăm ca plângerile prelabile să nu mai fie obligatorii. Obligatorietatea acestora ar trebui să fie aplicabilă dacă plângerile pot fi finalizate în instituție. Dar altfel, să impui obligația de a formula chestiunea asta, după care să trebuiască să promovezi în instanță cererea de chemare în judecată, mie mi se pare efectiv o pierdere de timp. M-am obișnuit, ca avocat, când mă angajez o cauză de genul acesta, în ziua 31 să înregistrez cererea de chemare în judecată, să nu mai stau. Am avut la început, când stăteam, șase, șapte, opt luni. (focus grup experți)

- Procentul scăzut de rezolvare a acestor plângeri prelabile relevă astfel **slaba eficiență a lor** - practic ele nu își îndeplinesc rolul de a se remedia o eventuală greșeală la nivel instituțional. În condițiile în care aproximativ 99% dintre aceste plângeri administrative devin doar etape obligatorii pentru actul juridic, practica relevă caracterul mai degrabă formal al lor.

- Mai mult, un alt efect secundar negativ al gradului extrem de redus de soluționare a plângerilor prelabile se referă la **limitarea indirectă a accesului cetățeanului la justiție.**

Trebuie depuse (n.r. plângerile prelabile) în 30 de zile sau în 45 de zile. Dacă tu ca cetățean, care ai o anumită educație, cultură și așa mai departe, nu știi lucrurile astea... când ajungi la instanță ți se spune, păi, nu prea e făcut în termen. Nu putem face nimic. Adică te sancționează pentru că tu ai stat în pasivitate și ai așteptat un răspuns de la autoritatea publică, nu te-ai mai interesat de acel răspuns, sau... se consideră ca o neglijență din partea ta, pentru că dacă ai depus o cerere, trebuie să o și urmărești. (focus grup experți)

La actele administrative care nu au o denumire, o reglementare expres, dar produc efecte juridice, nu este prevăzut acest aspect (n.r. sancțiunile pentru nedepunerea plângerii prelabile), motiv pentru care, justițiabilul nu are de unde să aibă cunoștință și se trezește în situația în care pierde dreptul de acces la justiție, pentru că el nu a cunoscut dreptul lui și nici nu a știut că are obligația de a face plângere prelabilă în termen. Dar pe de altă parte, să vedem și din alt punct de vedere, ai putea zice, dacă ai fi organ administrativ că nimeni nu poate să invoce necunoașterea legii. (focus grup experți)

- Un impediment care a fost remediat între timp cu privire la conținutul plângerilor prelabile - în instanță erau permise utilizarea strict a informațiilor conținute de respectivele plângeri, depuse anterior, nu se puteau aduce argumente în plus;

Mai era o problemă, care din fericire s-a remediat în urma modificărilor de anul trecut din legea contenciosului. Până acum, aveai o mare problemă, în sensul în care nu aveai voie să invoci în fața instanței decât argumentele pe care le-ai invocat în faza de contestație, și atât. Nu aveai voie să invoci nimic în plus, ceea ce nu era ok, pentru că de multe ori, particularul își făcea de unul singur contestația fără consilierea unui avocat, și abia ulterior se decidea să apeleze la un avocat. Și te trezeai că de fapt nu a invocat prescripția, nu a invocat o grămadă de aspecte și riscai în instanță. Omul, în primă fază, nu se gândește că are nevoie de un avocat. Problema a doua este momentul în care tu faci o plângere prelabilă și ai doar actul care ți s-a comunicat. Nu ai dosarul care stă la bază. Și atunci tu faci plângerea prelabilă raportat la ce cunoști din speța respectivă. Și abia ulterior vezi ce e în spate și poți să găsești motive noi, care până anul trecut nu erau admise. (focus grup experți)

- Cetățenii și avocații intervievați au menționat de asemenea faptul că, în puținele cazuri în care se dau răspunsuri la plângerile prelabile la nivelul administrației, aceste răspunsuri sunt fie **reiterări pe același subiect marcate de o teoretizare excesivă, neadaptate la situația expusă, răspunsuri formale care nu soluționează cu adevărat problema justițiabilului** sau refuzuri de a soluționa respectiva problemă; limbajul folosit în respectivele răspunsuri este de-a dreptul inaccesibil cetățeanului obișnuit, nespecializat, și cu atât mai mult reprezentanților unor grupuri vulnerabile care interacționează cu instituții ale statului.

Noi ca avocați avem situații în care abia citim un răspuns. Ca terminologie, ca formulări. Și uneori te întrebi dacă are legătură cu speța ta sau nu. Uneori o virgulă pusă greșit undeva schimbă tot sensul formulării și ca atare influențează cursul acțiunilor, ceea ce este grav. (focus grup experți)

Nu știu dacă este obiectul discuției noastre, dar există o problemă de tehnoredactare gravă în instituții. Nu știu să folosească Word-ul. Cred că ar trebui să fie implementate cursuri de Microsoft Word, sigur că poate sună banal, dar ar fi necesar. Și nici cursurile de gramatică nu ar strica. (focus grup experți)

Ei (n.r. funcționarii publici) răspund de obicei același lucru îmbrăcat în altă formă. Scriu toate prevederile din toate legile posibile și imposibile și degeaba ți-au răspuns dacă lucrurile rămân la fel. (focus grup populație)

- Totodată, chiar în situația soluționării pozitive a unor plângeri prelabile, au fost menționate situații în care instituția publică nu dispunea de proceduri de implementare a respectivelor soluții, prin urmare, **cetățeanul poate avea o plângere soluționată pozitiv pe hârtie, dar fără soluție de implementare propriu zisă.**

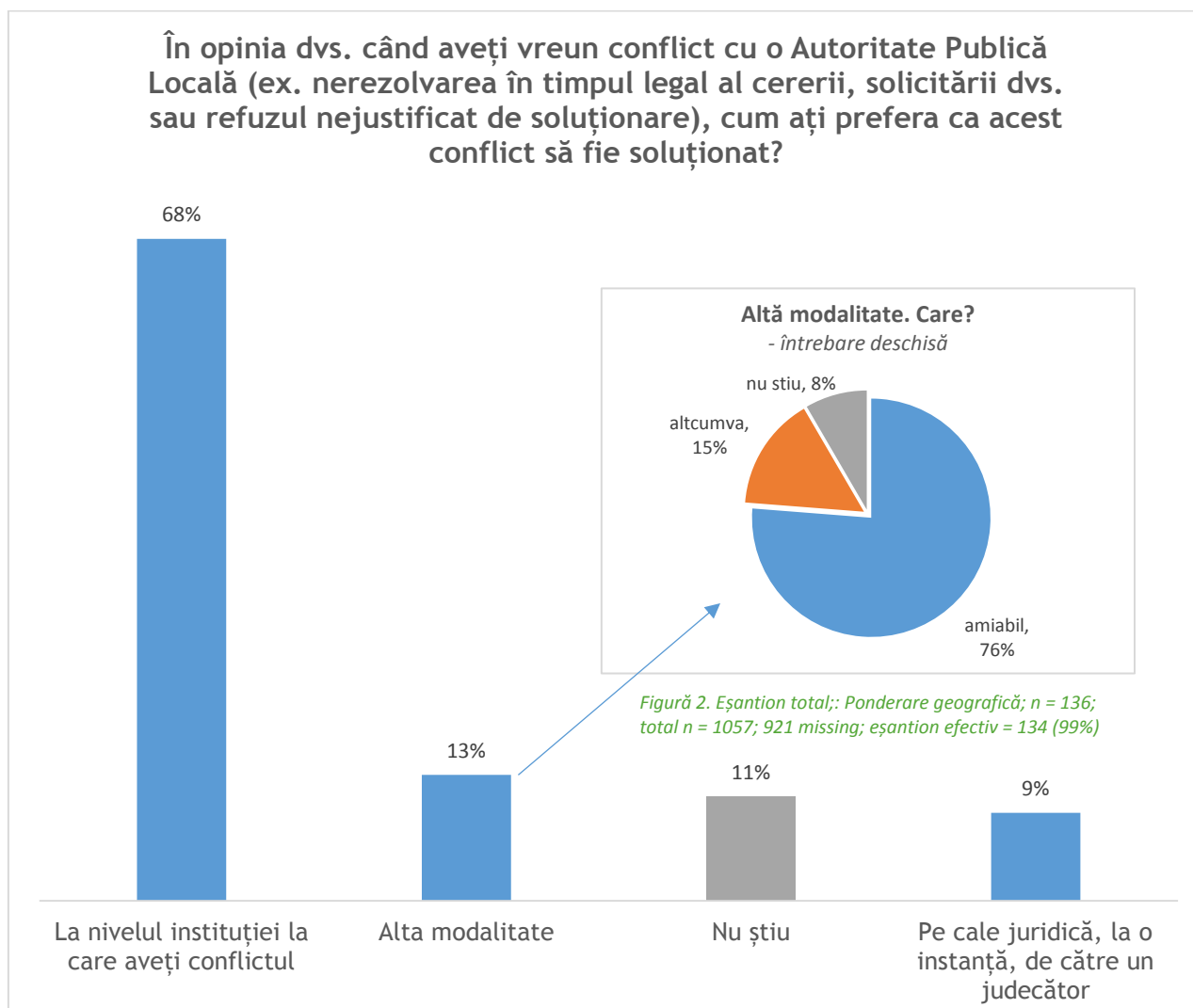
Am avut clienți cărora li s-au admis procedurile de plângere prelabilă din 2015. Am terminat anul acesta, în 2019, procesul de punere în executare a acelei constatări. Am avut hotărâri judecătorești până acum, trei, patru luni. Până acum 3-4 luni nu am avut ce face cu ele. Mergeam cu ele la instituții să fie puse în executare și spuneau că trebuie să urmeze aceeași procedură de avizare pe care ei au recunoscut-o. (focus grup experți)

- Unul dintre motivele gradului redus de soluționare a plângerilor prelabile îl constituie și **legislația deficitară sau slaba calitate a acesteia.** În contextul legislației actuale, în fiecare domeniu, atât pe instituții APL cât și pe deconcentrate, în cazul unor soluții sau acte administrative emise către cetățean, **“doar atât pot ei să facă”** din cauza limitărilor legislative. Este vorba despre lacunele și precaritatea actelor legislative care nu permit funcționarilor și autorității publice să rezolve cu adevărat o problemă. Astfel, în foarte multe cazuri, decizia instanței ține de fapt locul unei reglementări legislative, acolo unde legislația era deficitară, vine decizia instanței care să țină loc de reglementare, pe cale de interpretare sau asumare, să completeze respectivele lacune în zonele unde funcționarul nu are dreptul să le clarifice sau nu are motivația de a o face.

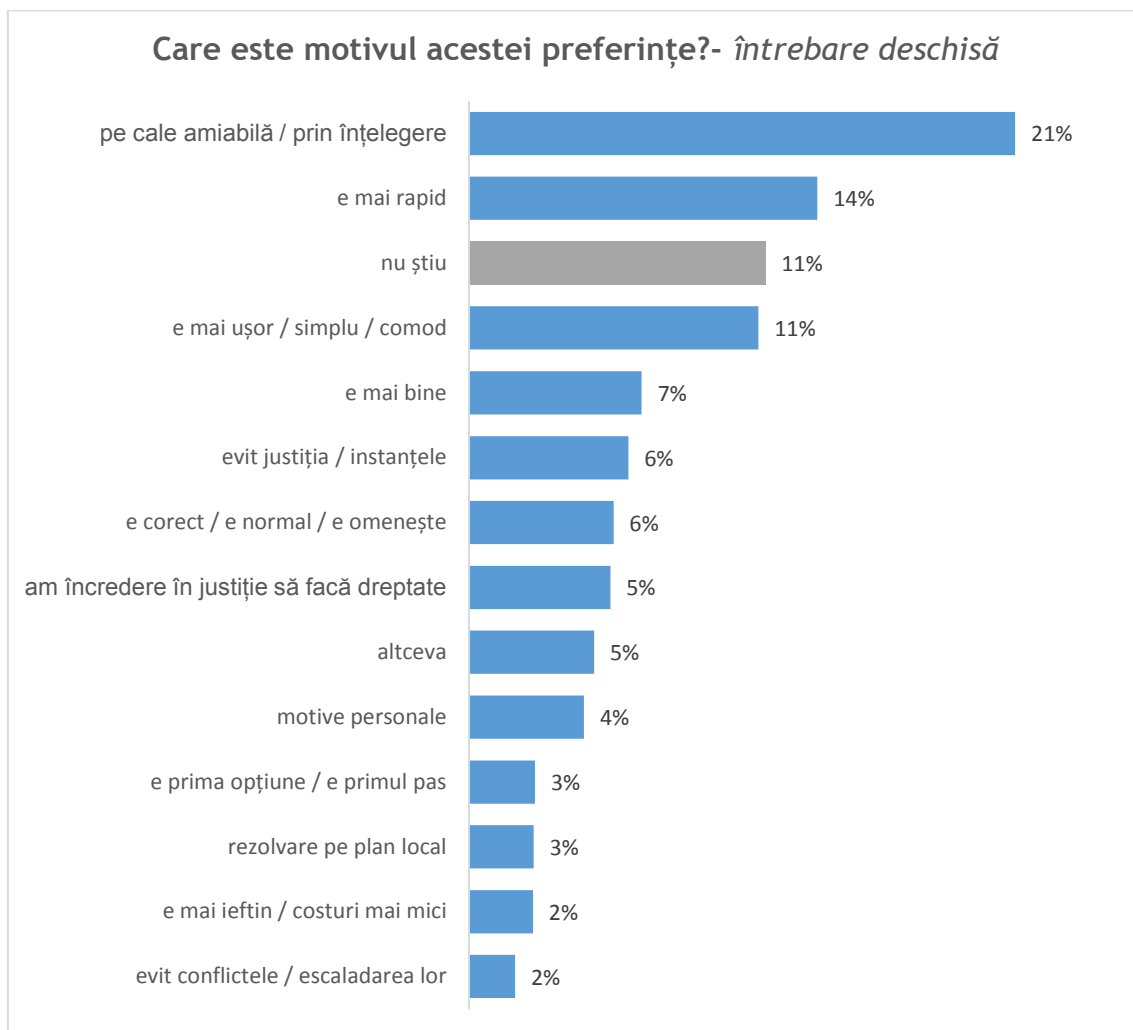
Aspecte rezultate din cercetarea cantitativă

În opinia subiecților respondenți în cadrul sondajului de opinie, în situația în care ar avea vreun conflict cu o Autoritate Publică Locală (ex. nerezolvarea în timpul legal al cererii, solicitării dvs. sau refuzul nejustificat de soluționare), ar prefera ca acest conflict să fie soluționat în primul rând la nivelul instituției la care a apărut acest conflict (68% dintre subiecți ar prefera acest lucru). 9% dintre subiecți declară că ar prefera să se adreseze instanțelor judecătorești iar 13% ar prefera să fie rezolvat printr-o altă modalitate, în principal amiabil.

Motivele acestor preferințe țin de rezolvarea pe care amiabilă și de rapiditatea și comoditatea soluționării. În opinia subiecților e mai bine să evite justiția pentru rezolvarea situațiilor conflictuale.



Figură 11. Eșantion total; Ponderare geografică; n = 1051; total n = 1057; 6 missing; eșantion efectiv = 1043 (99%)



Figură 12 Eșantion total; Ponderare geografică; n = 1006; total n = 1057; 51 missing; eșantion efectiv = 996 (99%)

În ceea ce privește preferințele privind soluționarea conflictelor la o instanță, de către un judecător, am găsit o diferență semnificativă statistic între bărbați și femei.

Tabel 4. În opinia dvs. când aveți vreun conflict cu o Autoritate Publică Locală (ex. nerezolvarea în timpul legal al cererii, solicitării dvs. sau refuzul nejustificat de soluționare), cum ați prefera ca acest conflict să fie soluționat?

Row %	NET	La nivelul instituției la care aveți conflictul	Alta modalitate	Nu știu	Pe cale juridică, la o instanță, de către un judecător
Masculin	100%	66,00%	11,97%	10,31%	11,72%
Feminin	100%	68,82%	13,60%	10,87%	6,71%
NET	100%	67,54%	12,86%	10,62%	8,98%

Total sample; Weight: Ponderare geografică; base n = 1051; total n = 1057; 6 missing; effective sample size = 1041 (99%)

Am încercat să surprindem și diferențe regionale în interacțiunea cu primăriile, diferențele semnificative fiind marcate în culori în tabelele de mai jos:

Tabel 5. Regiunea de dezvoltare / Întrebarea: În ultimii 5 ani dvs. ați participat la o ședință locală a Primăriei?

Row %	Da	Nu
Regiunea de dezvoltare Nord-Est	17%	83%
Regiunea de dezvoltare Sud-Vest Oltenia	20%	80%
Regiunea de dezvoltare Vest	19%	81%
Regiunea de dezvoltare Nord-Vest	17%	83%
Regiunea de dezvoltare Centru	21%	79%
Regiunea de dezvoltare București - Ilfov	13%	87%

Tabel 6. Regiunea de dezvoltare / Întrebarea: Dvs. personal ați folosit vreodată serviciile electronice ale Primăriei (ex. website, plata taxelor online, etc.)?

Row %	Da
Regiunea de dezvoltare Nord-Est	23%
Regiunea de dezvoltare Sud-Vest Oltenia	16% ↓
Regiunea de dezvoltare Vest	13% ↓
Regiunea de dezvoltare Nord-Vest	32% ↑
Regiunea de dezvoltare Centru	30%
Regiunea de dezvoltare București - Ilfov	34% ↑

Plângerile prelabile la nivelul serviciilor publice deconcentrate ale autorităților publice centrale

Aspecte rezultate din cercetarea calitativă

După cum a relevat și analiza juridică, în cazul plângerilor și contestațiilor exprimate de cetățeni, situația diferă ușor între instituții ale administrației publice locale și instituțiile deconcentrate ale administrației publice centrale - în situația instituțiilor deconcentrate, când contestația/plângerea prelabilă ajunge la o instituție superioară celei locale (fiind denumită în acest context recurs ierarhic), gradul de admitere/soluționare pozitivă este ușor mai crescut.

În ceea ce privește procedura fiscală, sunt două categorii: una e când ți se soluționează contestația, aceea nu se cheamă plângere prelabilă, se cheamă contestație (contestația fiscală, când ești obligat conform legii să o îndrepti împotriva organului care a emis actul administrativ, caz în care șansele de admitere sunt exponențial spre 0) și situația a doua - atunci când competența aparține unei instituții superioare. De exemplu, la Direcția Generală de Soluționare a Contestațiilor din București. Acolo șansele încep să crească. Acolo sunt specializați numai pe subiectul acesta. Și într-o anumită măsură există admiteri. Da, tot nu ajungem la ceva impresionant. Dar măcar trecem de 1%, cel puțin. (interviu expert)

Sunt cele două forme ale recursului, deci ar fi recursul administrativ: grațios, ierarhic. Ierarhic este când te duci la instituția superioară. De exemplu, dacă discutăm pe monumente, te duci la Ministerul Culturii. Poate chiar să întoarcă inclusiv hotărârea comisiei de la nivel județean, sau să o mențină... Dar nu este obligatoriu, asta trebuie reținut. Că recursul ierarhic nu este obligatoriu niciodată. (focus grup experți)

Sunt instituții unde, în schimb nu e vorba de proceduri prelabile - pe acelea eu le consider inutile - este ceea ce s-ar încadra mai degrabă la un recurs ierarhic. Recursul grațios este când faci o cerere către autoritatea care a emis actul, fără să fie obligatoriu. Dacă e obligatoriu, e plângere prelabilă. Faci o cerere să-și revoce actul respectiv. Dar trebuie să arăți motivele pe care întemeiezi cererea respectivă. Deci este ca și plângerea prelabilă, doar că nefiind obligatorie, se cheamă, recurs grațios. Și nu e un anumit termen, poți să o depui oricând. Pe principiul că instituția publică are dreptul să își revoce actul administrativ până când nu începe să își producă efecte în circuitul civil. (focus grup experți)

Una dintre explicațiile oferite de către experții juridici intervievați, explicație care a fost comună în toate zonele geografice abordate se referă la un anumit "subiectivism" al instituției care trebuie să soluționeze plângerea prelabilă: dacă plângerea este adresată acelui organ/instituție care a emis respectivul act administrativ, șansele de rezolvare sunt foarte reduse. Concluzionând, plângerile prelabile (în special cele care sunt în cazul primăriilor) au șanse mai reduse de rezolvare deoarece ele se soluționează în interiorul instituției care a emis actul administrativ inițial, avocații subliniind și un anumit grad de solidaritate, colegialitate și

subiectivitate instituțională. Complementar, după cum rezultă din opiniile exprimate, recursurile ierarhice constând în plângerile adresate unor instanțe superioare instituției care a emis actul administrativ inițial au șanse mai mari de a fi rezolvate sau de a fi obiective deoarece ele sunt analizate și soluționate de o altă instituție. Astfel, șansele ca instituțiile administrației publice locale să revină în public asupra soluției date inițial sunt reduse, pe de o parte datorită fie unei solidarități colegiale, sau chiar unui prestigiu instituțional, fie, pe de altă parte datorită lipsei de asumare a responsabilității în a-și asuma o poziție diferită de cea emisă de un anumit departament.

De regulă, contribuabilul nu are niciodată dreptate. Contribuabilul are numai obligații și atunci, de fiecare dată, sau aproape, în procent de 99%, toate cererile făcute de contribuabil, mă refer pe impozite, taxe pe care le plătește, sunt respinse. Acel recurs grațios despre care se vorbește în lege e o modalitate de a te adresa unei instituții care deja ți-a dat un răspuns și care vrei să îți rezolve acea problemă prin răspunsul dat de aceeași instituție dar cu alți oameni, care sunt în subordinea aceleiași instituții. Adică cel care soluționează contestația ta este același cu cel care a dat ultima soluție. Practic ar trebui să reanalizeze ceea ce a făcut el ultima dată și să spună că nu a avut dreptate. Și de aceea se ajunge ca toate nemulțumirile contribuabilului să fie soluționate de către instanțele de judecată. Deci, aproape niciodată contribuabilul nu este câștigător, decât în foarte, foarte puține cazuri în care este evidentă greșeala făcută de funcționarul public. (focus grup experți)

Ceea ce mai creează unele probleme ține de faptul că deciziile date de instanță în anumite cazuri țin strict de interpretarea cazurilor respective, ele nu pot fi extinse în activitatea ulterioară a funcționarilor publici. Ele pot fi folosite ca jurisprudență de către alți petenți, cu situații similare, când își motivează plângerile făcute. Dar, pentru funcționarul public, acele decizii ale curții nu țin loc de legislație, și nu îl vor obliga în nici un fel să le aplice în continuare, el este obligat să aplice doar legislația, așa cum este, deficitară.

Un exemplu relevant din activitatea Casei de Pensii - o categorie importantă de pensionari vor să își reconstituie grupa de muncă - nu se acceptă acest lucru la Casa de Pensii, care îi îndrumă spre instanță - astfel instanța este aglomerată cu aceste cazuri - iar omul trebuie să caute o grămadă de acte din trecut, de la firmele cu care a colaborat, poate unele au intrat în insolvență, omul mai umblă după adeverință la lichidator care să îi confirme că a lucrat acolo, acum 20 de ani. E un exemplu în care instanța este aglomerată cu cazuri a 400-500 de cazuri relativ similare de pensionari care solicită același lucru, reconstituirea grupei de muncă. E un exemplu în care instituția administrativă - Casa de Pensii - consideră că legislația nu le permite să ia respectiva decizie. (jurist instituție publică)

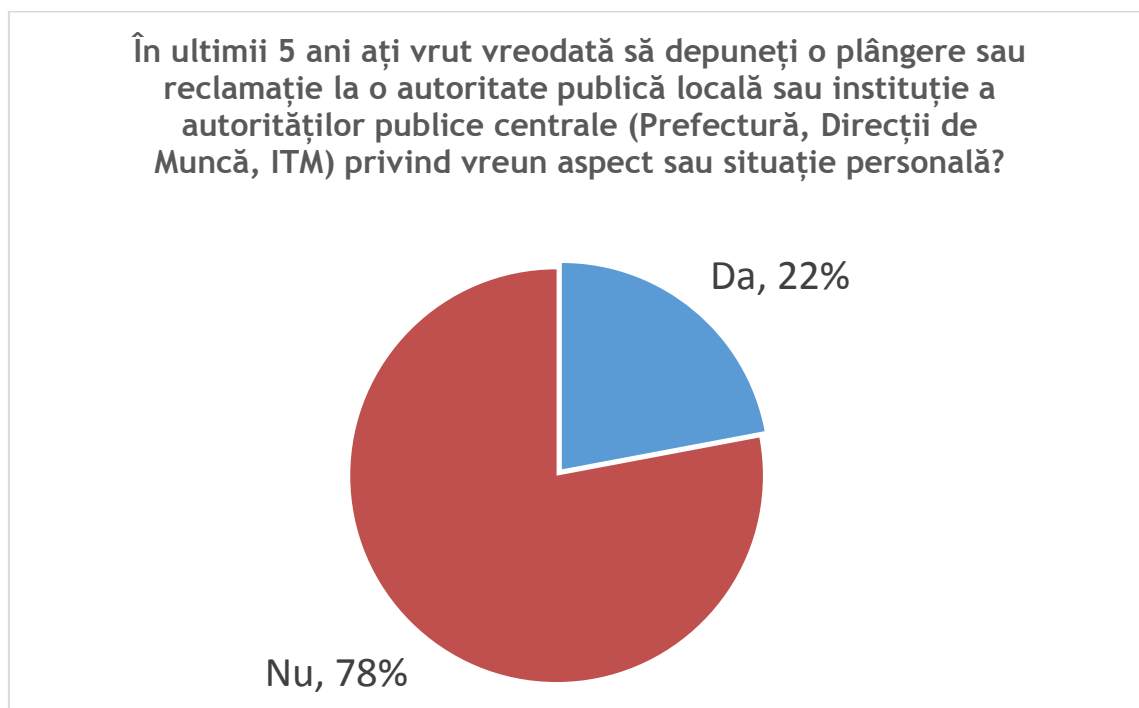
În privința recursului ierarhic, a apelului la instituția publică superioară, cu care instituțiile publice deconcentrate au o relație de subordonare. Și în acest caz, atât experții cât și cetățenii consideră că accesul la justiție este îngreunat, deoarece rezolvarea este relativ aceeași, singura rezolvare rămâne tot la justiție:

Gândiți-vă în cât timp își va rezolva justițiabilul problema, până recurge la plângerea prealabilă sau la recurs ierarhic, poate mai parcurge și două stadii de judecată, deci poate dura ani de zile până o persoană reușește să își valorifice dreptul.

În cazul în care conflictul înseamnă o conduită abuzivă a funcționarului public, aceasta s-ar putea rezolva prin recurs ierarhic, dar în cazul în care vorbim de lacune legislative, acolo nici prin recursul ierarhic nu este eficient.

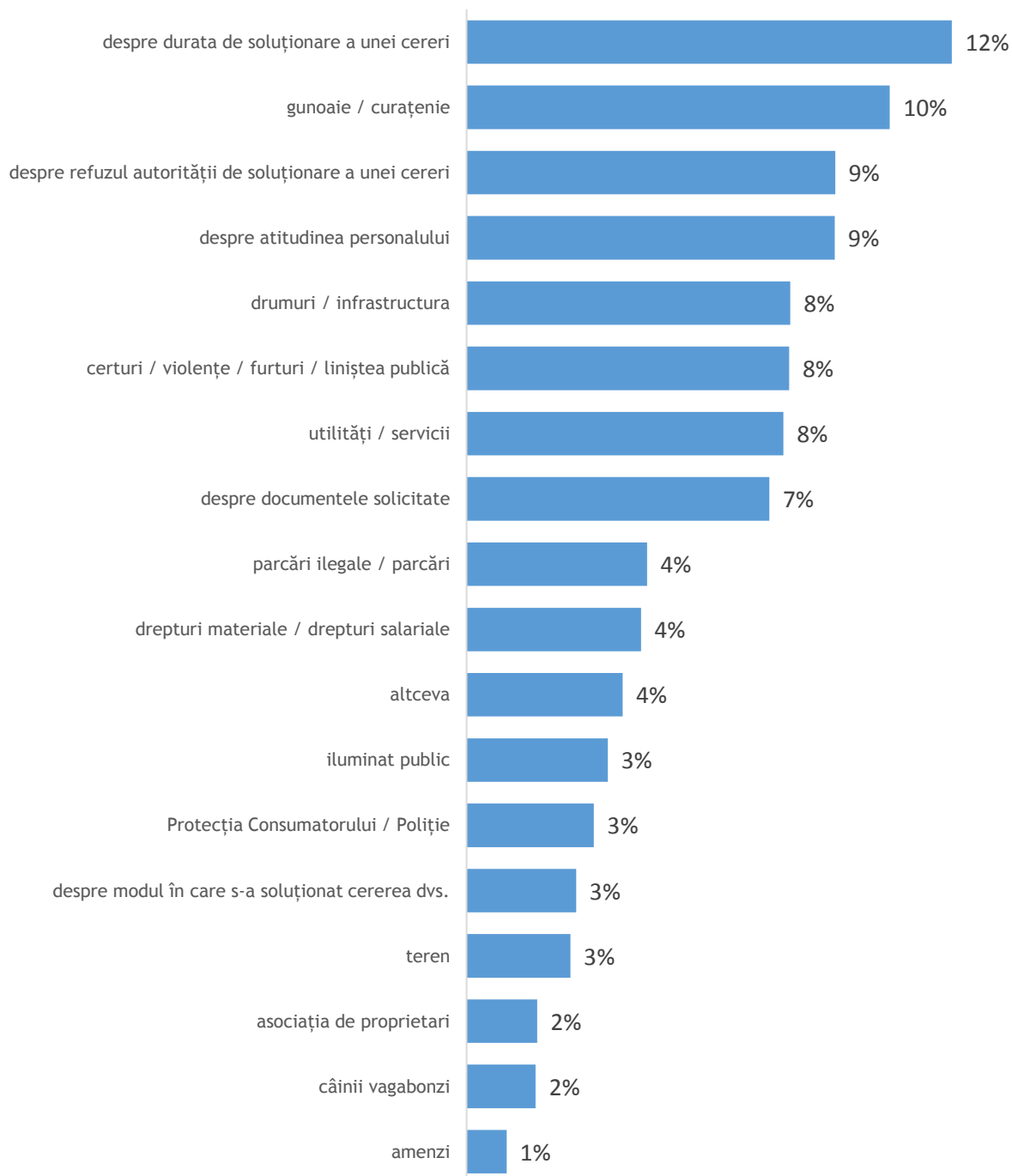
Aspecte rezultate din cercetarea cantitativă

Sondajul de opinie pe cetățeni relevă faptul că unul din cinci subiecți (22%) declară că au depus în ultimii cinci ani cel puțin o plângere la o autoritate publică locală sau instituție a autorităților publice centrale privind vreun aspect sau situație personală. Cele mai multe plângeri făcute referire la durata de soluționare a unei cereri (12%), la aspecte privind gunoaiile sau curățenia (10%) sau la refuzul autorității de a soluționa o cerere (9%). Alte aspecte reclamate au legătură cu atitudinea personalului (9%), drumuri/infrastructură (8%), utilități (8%), tulburarea liniștii publice (8%) sau erori referitoare la documentele solicitate (7%).



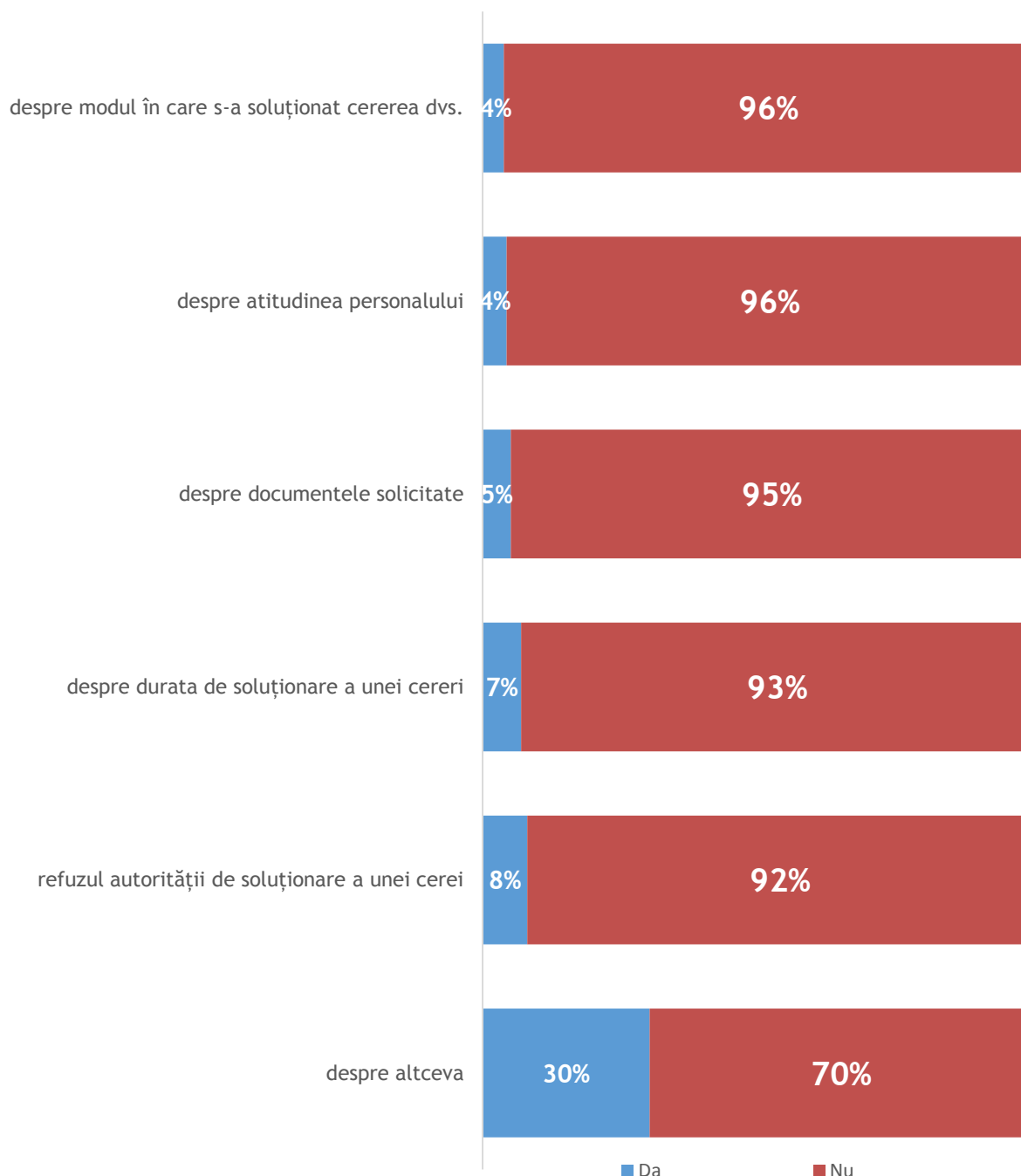
Figură 13. Eșantion total; Ponderare geografică; n = 1057; eșantion efectiv = 1044 (99%)

**[Dacă a vrut să depună] Despre ce anume era plângerea,
reclamația dvs.?**
- întrebare deschisă



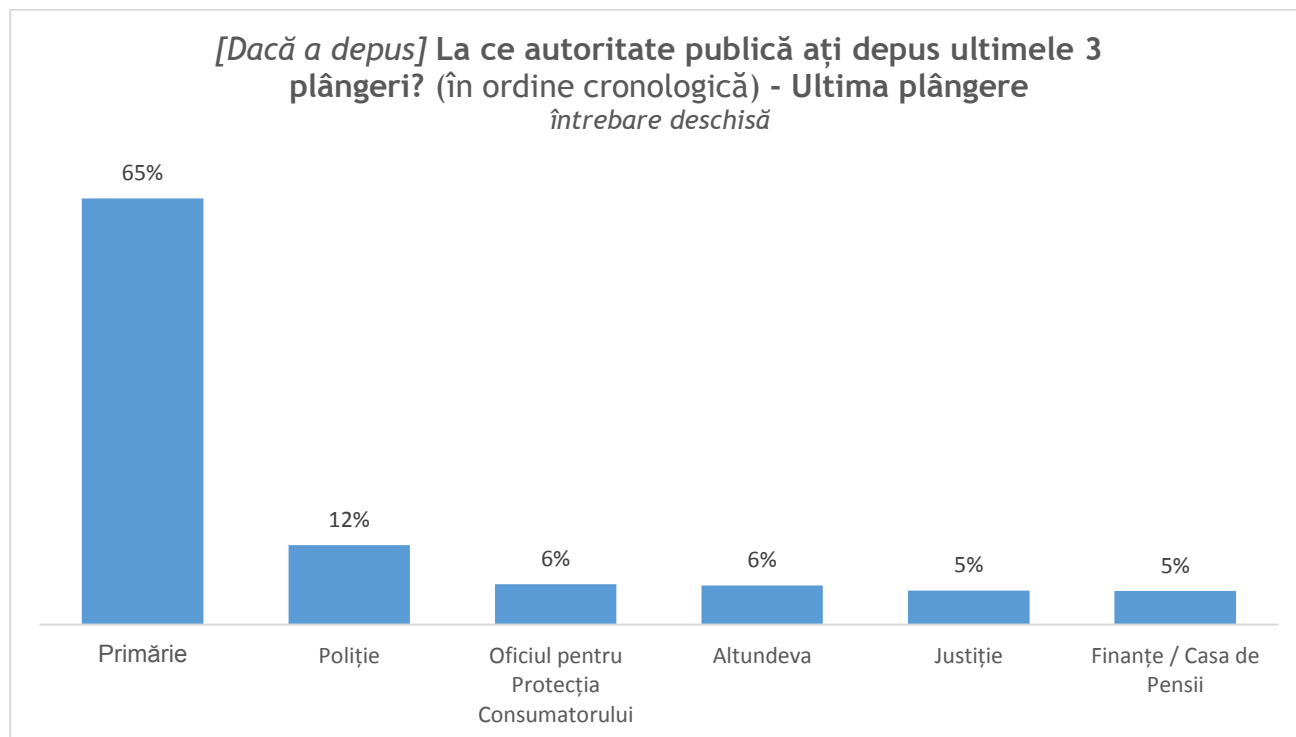
Figură 14. Eșantion total; Ponderare geografică; n = 230; total n = 1057; 827 missing; eșantion efectiv = 229 (100%)

[Dacă a vrut să depună] Până la urma ați depus plângerea, reclamația privind acest aspect?

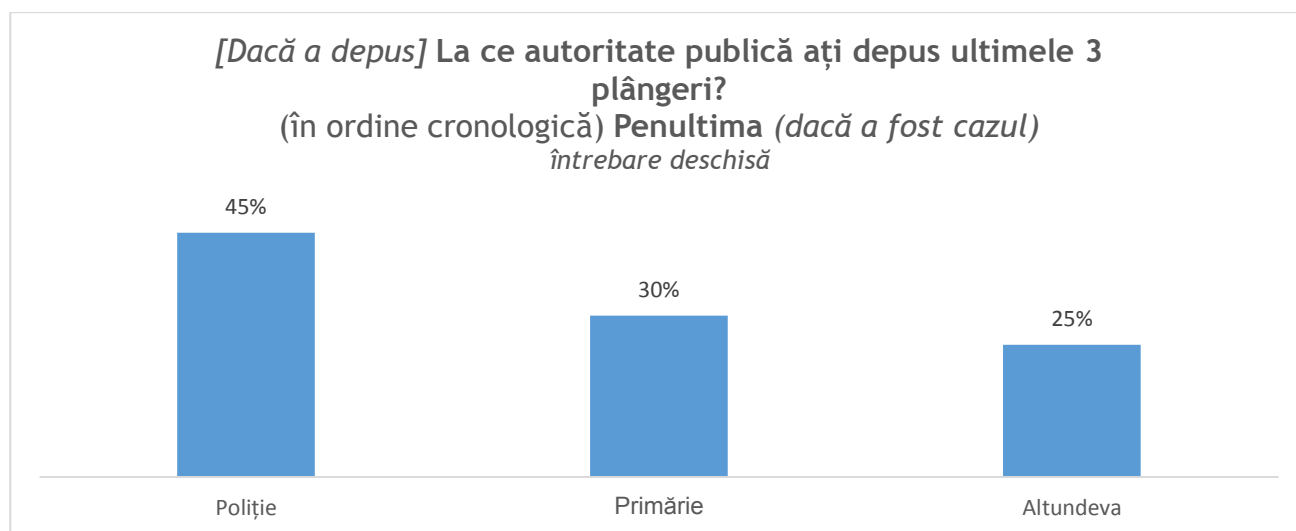


Figură 15. Eșantion total; Ponderare geografică; n = 232; total n = 1057; 825 missing; eșantion efectiv = 230 (99%)

Cele mai multe plângeri sau reclamații au fost adresate către Poliție, Primărie și Oficiul pentru protecția Consumatorului. Foarte puține reclamații sau plângeri (sub 10%) au fost adresate altor instituții a autorizărilor publice centrale, doar 5% dintre aceste plângeri au fost adresate Justiției.

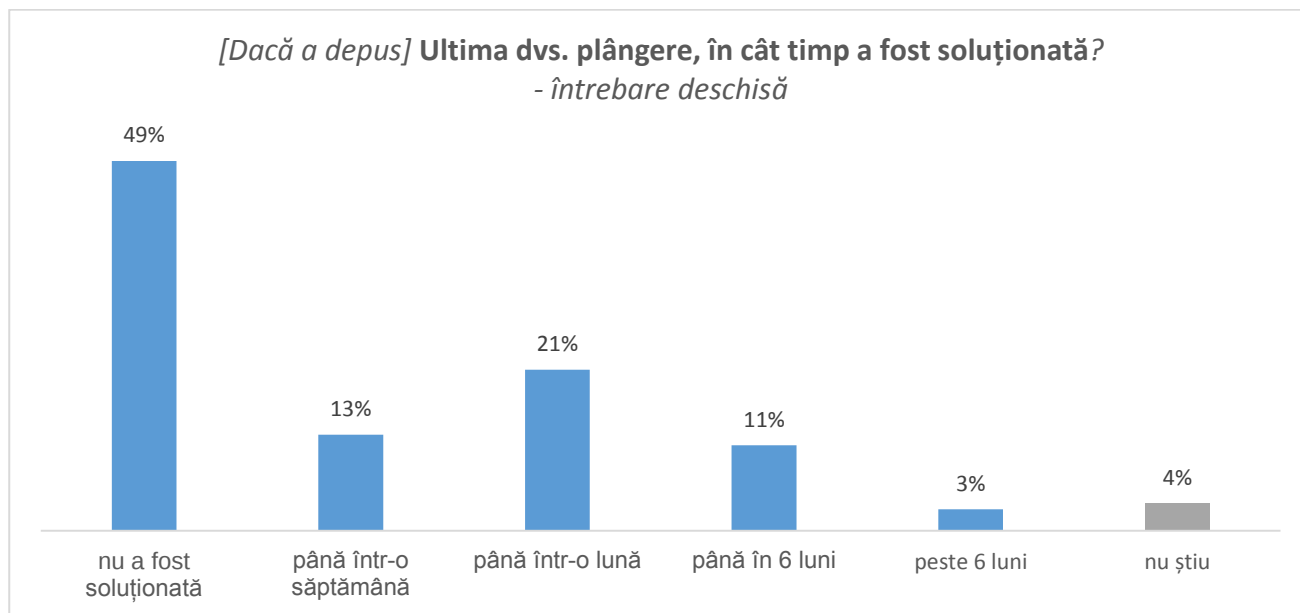


Figură 16. Eșantion total; Ponderare geografică; $n = 116$; total $n = 1057$; 941 missing; eșantion efectiv = 115 (99%)

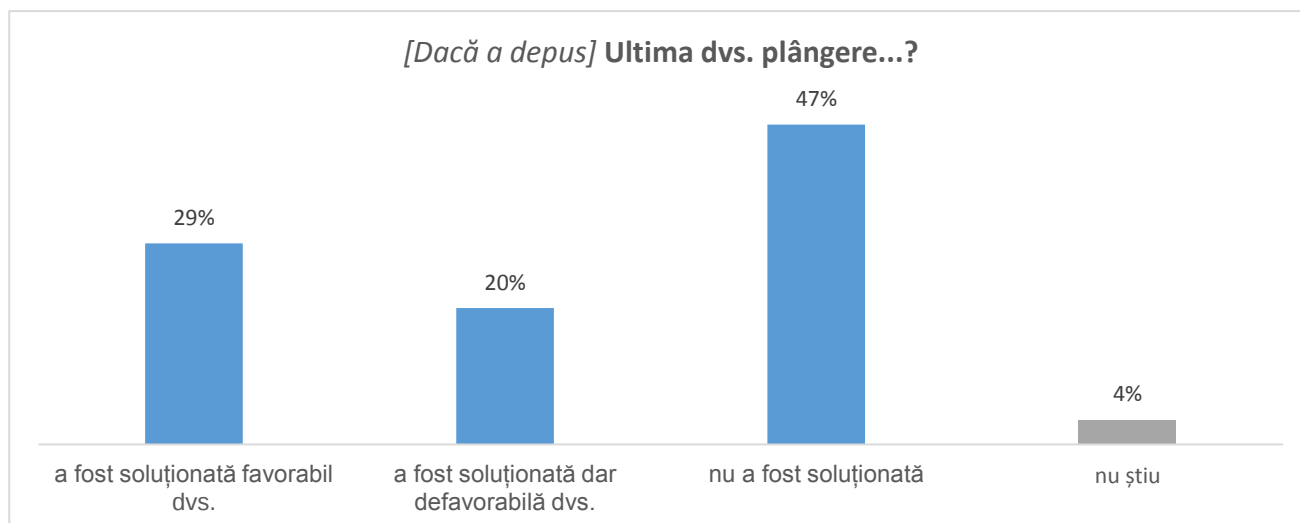


Figură 17. Eșantion total; Ponderare geografică; $n = 13$; total $n = 1057$; 1044 missing

Aproape jumătate dintre aceste plângeri sau reclamații (49%) nu au fost soluționate, 13% au fost soluționate până într-o săptămână, 21% până într-o lună iar 11% până în 6 luni. Jumătate dintre plângeri au fost soluționate, majoritatea în favoarea reclamantului (29%) iar 20% dintre ele în defavoarea reclamantului.

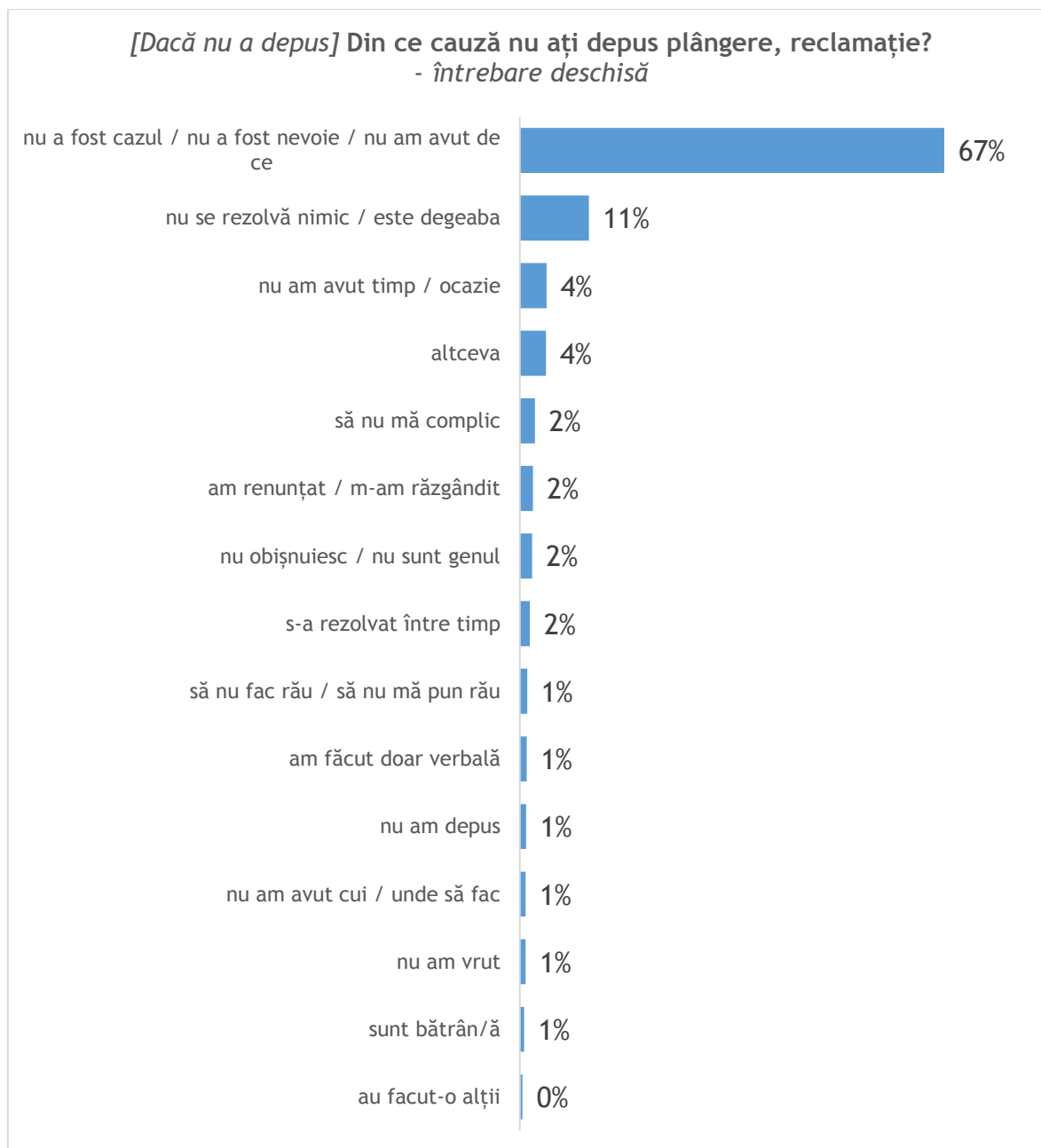


Figură 18. Eșantion total; Ponderare geografică; n = 116; total n = 1057; 941 missing; eșantion efectiv = 115 (99%)



Figură 19. Eșantion total; Ponderare geografică; n = 116; total n = 1057; 941 missing; eșantion efectiv = 115 (99%)

Din cei 78% dintre subiecți care au depus plângere, 33% au avut motive să facă acest lucru dar doar 11% declară că a nu inițiat acest demers din pesimism, 4% nu au avut timp, alții au invocat o serie de alte motive care i-au împiedicat să o facă: *“au făcut-o alții, sunt bătrân/ă, nu am vrut, nu am avut cui / unde să fac, nu am depus, am făcut doar verbală, să nu fac rău / să nu mă pun rău, s-a rezolvat între timp, nu obișnuiesc / nu sunt genul, am renunțat / m-am răzgândit, să nu mă complic”*.



Figură 20. Eșantion total; Ponderare geografică; n = 873; total n = 1057; 184 missing; eșantion efectiv = 868 (99%)

În cadrul componentei cantitative, am încercat să urmărim și unele diferențe de ordin geografic între regiunile de dezvoltare din universul cercetării. Astfel, următoarele tabele prezintă comparativ situația unor indicatori precum frecvența interacțiunilor cu administrația publică, gradul de satisfacție, sugestii de îmbunătățire.

În următoarele tabele diferențele semnificative din punct de vedere statistic sunt evidențiate astfel: scăderile semnificative cu ↓ iar creșterile semnificative cu ↑.

Tabel 7. Regiunea de dezvoltare / Întrebarea: În ultimii 5 ani ați interacționat cu următoarele instituții locale...? (ex. depus o cerere, solicitat o adeverință, etc.)			
Row %		Da	Nu
Primăria	Regiunea de dezvoltare Nord-Est	66%	34%
	Regiunea de dezvoltare Sud-Vest Oltenia	62%	38%
	Regiunea de dezvoltare Vest	61%	39%
	Regiunea de dezvoltare Nord-Vest	68%	32%
	Regiunea de dezvoltare Centru	64%	36%
	Regiunea de dezvoltare București - Ilfov	56%	44%
	NET	63%	37%
Direcția de Sănătate Publică	Regiunea de dezvoltare Nord-Est	48%	52%
	Regiunea de dezvoltare Sud-Vest Oltenia	48%	52%
	Regiunea de dezvoltare Vest	33%	67%
	Regiunea de dezvoltare Nord-Vest	43%	57%
	Regiunea de dezvoltare Centru	42%	58%
	Regiunea de dezvoltare București - Ilfov	33%	67%
	NET	42%	58%
Direcția de Finanțe Publice	Regiunea de dezvoltare Nord-Est	39%	61%
	Regiunea de dezvoltare Sud-Vest Oltenia	39%	61%
	Regiunea de dezvoltare Vest	31%	69%
	Regiunea de dezvoltare Nord-Vest	34%	66%
	Regiunea de dezvoltare Centru	45%	55%
	Regiunea de dezvoltare București - Ilfov	32%	68%
	NET	37%	63%

Casa de Pensii	Regiunea de dezvoltare Nord-Est	29%	71%
	Regiunea de dezvoltare Sud-Vest Oltenia	31%	69%
	Regiunea de dezvoltare Vest	24%	76%
	Regiunea de dezvoltare Nord-Vest	25%	75%
	Regiunea de dezvoltare Centru	30%	70%
	Regiunea de dezvoltare București - Ilfov	34%	66%
	NET	29%	71%
Direcția de Muncă	Regiunea de dezvoltare Nord-Est	27%	73%
	Regiunea de dezvoltare Sud-Vest Oltenia	28%	72%
	Regiunea de dezvoltare Vest	15%	85%
	Regiunea de dezvoltare Nord-Vest	22%	78%
	Regiunea de dezvoltare Centru	25%	75%
	Regiunea de dezvoltare București - Ilfov	13% ↓	87% ↑
	NET	22%	78%
Inspectoratul Teritorial de Muncă	Regiunea de dezvoltare Nord-Est	20%	80%
	Regiunea de dezvoltare Sud-Vest Oltenia	22%	78%
	Regiunea de dezvoltare Vest	8%	92%
	Regiunea de dezvoltare Nord-Vest	16%	84%
	Regiunea de dezvoltare Centru	21%	79%
	Regiunea de dezvoltare București - Ilfov	8% ↓	92% ↑
	NET	16%	84%
DGASPC (Direcția Generală de Asistență Socială și Protecția Copilului)	Regiunea de dezvoltare Nord-Est	21%	79%
	Regiunea de dezvoltare Sud-Vest Oltenia	14%	86%
	Regiunea de dezvoltare Vest	15%	85%
	Regiunea de dezvoltare Nord-Vest	12%	88%
	Regiunea de dezvoltare Centru	18%	82%
	Regiunea de dezvoltare București - Ilfov	15%	85%
	NET	16%	84%

Agencia județeană pentru ocuparea forței de munca	Regiunea de dezvoltare Nord-Est	21%	79%
		↑	↓
	Regiunea de dezvoltare Sud-Vest Oltenia	14%	86%
	Regiunea de dezvoltare Vest	8%	92%
	Regiunea de dezvoltare Nord-Vest	10%	90%
	Regiunea de dezvoltare Centru	14%	86%
	Regiunea de dezvoltare București - Ilfov	7%	93%
	NET	13%	87%
Agencia Județeană pentru Prestații Sociale	Regiunea de dezvoltare Nord-Est	16%	84%
		↑	↓
	Regiunea de dezvoltare Sud-Vest Oltenia	7%	93%
	Regiunea de dezvoltare Vest	10%	90%
	Regiunea de dezvoltare Nord-Vest	7%	93%
	Regiunea de dezvoltare Centru	9%	91%
	Regiunea de dezvoltare București - Ilfov	7%	93%
	NET	10%	90%
Altă instituție	Regiunea de dezvoltare Nord-Est	4%	96%
	Regiunea de dezvoltare Sud-Vest Oltenia	3%	97%
	Regiunea de dezvoltare Vest	2%	98%
	Regiunea de dezvoltare Nord-Vest	3%	97%
	Regiunea de dezvoltare Centru	6%	94%
	Regiunea de dezvoltare București - Ilfov	11%	89%
		↑	↓
	NET	5%	95%

Tabel 8. Regiunea de dezvoltare / Întrebarea: Cât de mulțumit(ă) sunteți de activitatea următoarelor instituții din localitatea dvs.?

Row %		Foarte mulțumit + Mulțumit	Nemulțumit + Deloc mulțumit
Direcția de Muncă	Regiunea de dezvoltare Nord-Est	80%	20%
	Regiunea de dezvoltare Sud-Vest Oltenia	75%	25%
	Regiunea de dezvoltare Vest	85%	15%
	Regiunea de dezvoltare Nord-Vest	85%	15%
	Regiunea de dezvoltare Centru	87%	13%
	Regiunea de dezvoltare București - Ilfov	71%	29%
	NET	81%	19%
Inspectoratul Teritorial de Muncă	Regiunea de dezvoltare Nord-Est	83%	17%
	Regiunea de dezvoltare Sud-Vest Oltenia	77%	23%
	Regiunea de dezvoltare Vest	84%	16%
	Regiunea de dezvoltare Nord-Vest	85%	15%
	Regiunea de dezvoltare Centru	81%	19%
	Regiunea de dezvoltare București - Ilfov	63% ↓	38% ↑
	NET	80%	20%
DGASPC (Direcția Generală de Asistență Socială și Protecția Copilului)	Regiunea de dezvoltare Nord-Est	79%	21%
	Regiunea de dezvoltare Sud-Vest Oltenia	71%	29%
	Regiunea de dezvoltare Vest	87%	13%
	Regiunea de dezvoltare Nord-Vest	85%	15%
	Regiunea de dezvoltare Centru	84%	16%
	Regiunea de dezvoltare	69%	31%

Altă instituție	București - Ilfov		
	NET	79%	21%
	Regiunea de dezvoltare Nord-Est	83%	17%
	Regiunea de dezvoltare Sud-Vest Oltenia	66%	34%
	Regiunea de dezvoltare Vest	95%	5%
	Regiunea de dezvoltare Nord-Vest	83%	17%
	Regiunea de dezvoltare Centru	76%	24%
	Regiunea de dezvoltare București - Ilfov	73%	28%
	NET	79%	21%
Casa de Pensii	Regiunea de dezvoltare Nord-Est	82%	18%
	Regiunea de dezvoltare Sud-Vest Oltenia	76%	24%
	Regiunea de dezvoltare Vest	90%	10%
	Regiunea de dezvoltare Nord-Vest	85%	15%
	Regiunea de dezvoltare Centru	72%	28%
	Regiunea de dezvoltare București - Ilfov	66% ↓	34% ↑
	NET	78%	22%
Agenția județeană pentru ocuparea forței de muncă	Regiunea de dezvoltare Nord-Est	77%	23%
	Regiunea de dezvoltare Sud-Vest Oltenia	71%	29%
	Regiunea de dezvoltare Vest	88%	12%
	Regiunea de dezvoltare Nord-Vest	81%	19%
	Regiunea de dezvoltare Centru	82%	18%
	Regiunea de dezvoltare București - Ilfov	64%	36%
	NET	77%	23%

Row %		Foarte mulțumit + Mulțumit	Nemulțumit + Deloc mulțumit
Agencia Județeană pentru Prestații Sociale	Regiunea de dezvoltare Nord-Est	71%	29%
	Regiunea de dezvoltare Sud-Vest Oltenia	66%	34%
	Regiunea de dezvoltare Vest	86%	14%
	Regiunea de dezvoltare Nord-Vest	86%	14%
	Regiunea de dezvoltare Centru	79%	21%
	Regiunea de dezvoltare București - Ilfov	63%	38%
	NET	75%	25%
Primăria	Regiunea de dezvoltare Nord-Est	76%	24%
	Regiunea de dezvoltare Sud-Vest Oltenia	65% ↓	35% ↑
	Regiunea de dezvoltare Vest	79%	21%
	Regiunea de dezvoltare Nord-Vest	83%	17%
	Regiunea de dezvoltare Centru	79%	21%
	Regiunea de dezvoltare București - Ilfov	62% ↓	38% ↑
	NET	75%	25%
Direcția de Sănătate Publică	Regiunea de dezvoltare Nord-Est	72%	28%
	Regiunea de dezvoltare Sud-Vest Oltenia	71%	29%
	Regiunea de dezvoltare Vest	82%	18%
	Regiunea de dezvoltare Nord-Vest	73%	27%
	Regiunea de dezvoltare Centru	75%	25%
	Regiunea de dezvoltare București - Ilfov	59% ↓	41% ↑
	NET	72%	28%
Direcția de Finanțe Publice	Regiunea de dezvoltare Nord-Est	70%	30%
	Regiunea de dezvoltare Sud-Vest Oltenia	68%	32%
	Regiunea de dezvoltare Vest	85% ↑	15% ↓
	Regiunea de dezvoltare Nord-Vest	72%	28%
	Regiunea de dezvoltare Centru	70%	30%
	Regiunea de dezvoltare București - Ilfov	56% ↓	44% ↑
	NET	70%	30%

Tabel 9. Regiunea de dezvoltare / Întrebarea: În ultimii 5 ani ați oferit vreo recomandare vreunei instituții locale legată de calitatea serviciilor oferite cetățenilor?

Row %	Da	Nu	Nu știu
Regiunea de dezvoltare Nord-Est	19%	80%	1%
Regiunea de dezvoltare Sud-Vest Oltenia	18%	81%	1%
Regiunea de dezvoltare Vest	16%	84%	0%
Regiunea de dezvoltare Nord-Vest	13%	83%	4%
Regiunea de dezvoltare Centru	21%	78%	1%
Regiunea de dezvoltare București - Ilfov	20%	79%	1%

Tabel 10. Regiunea de dezvoltare / Întrebarea: Ce credeți că ar putea fi îmbunătățit în privința interacțiunii cetățenilor cu instituțiile locale?

Row %	comunicarea / informarea	competenta / pregătirea personalului / personalul amabili / atenți	atitudinea / comportamentul funcționarilor	infrastructura / utilități / curățenia	multe / totul	timpul de așteptare / promptitudinea	implicare / interes	birocrația	informatizare / digitalizare	altceva	nimic	transparența	locuri de muncă	sa își facă datoria	să facă ceva	
Regiunea de dezvoltare Nord-Est	27 %	14 %	3 %	7 %	8 %	5 %	4 %	6 %	3 %	2 %	7 %	4 %	2 %	3 %	4 %	1 %
Regiunea de dezvoltare Sud-Vest Oltenia	25 %	7 %	10 %	9 %	10 %	8 %	4 %	7 %	4 %	1 %	1 %	7 %	1 %	2 %	2 %	1 %
Regiunea de dezvoltare Vest	32 %	11 %	7 %	5 %	11 %	3 %	4 %	5 %	5 %	3 %	1 %	4 %	4 %	1 %	3 %	0 %
Regiunea de dezvoltare Nord-Vest	19 %	8 %	11 %	8 %	8 %	3 %	11 %	2 %	9 %	5 %	5 %	2 %	4 %	3 %	1 %	3 %
Regiunea de dezvoltare Centru	24 %	7 %	11 %	11 %	5 %	10 %	4 %	5 %	5 %	7 %	3 %	2 %	0 %	2 %	1 %	3 %
Regiunea de dezvoltare București - Ilfov	24 %	12 %	15 %	7 %	3 %	3 %	4 %	6 %	4 %	10 %	3 %	3 %	3 %	1 %	2 %	0 %

Tabel 11. Regiunea de dezvoltare / Întrebarea: În opinia dvs. ... ar putea îmbunătăți interacțiunea cetățenilor cu instituțiile locale?

Row %		Da	Nu	Nu știu
Reducerea timpilor de așteptare	Regiunea de dezvoltare Nord-Est	87%	6%	6%
	Regiunea de dezvoltare Sud-Vest Oltenia	89%	5%	5%
	Regiunea de dezvoltare Vest	90%	5%	5%
	Regiunea de dezvoltare Nord-Vest	92%	4%	4%
	Regiunea de dezvoltare Centru	94%	4%	2%
	Regiunea de dezvoltare București - Ilfov	95%	2%	2%
	NET	91%	5%	4%
Condiții mai plăcute de așteptare	Regiunea de dezvoltare Nord-Est	86%	10%	4%
	Regiunea de dezvoltare Sud-Vest Oltenia	86%	9%	5%
	Regiunea de dezvoltare Vest	87%	7%	6%
	Regiunea de dezvoltare Nord-Vest	92%	6%	2%
	Regiunea de dezvoltare Centru	92%	5%	3%
	Regiunea de dezvoltare București - Ilfov	90%	7%	3%
	NET	89%	8%	4%
Reducerea birocrației	Regiunea de dezvoltare Nord-Est	83%	8%	9%
	Regiunea de dezvoltare Sud-Vest Oltenia	88%	5%	7%
	Regiunea de dezvoltare Vest	84%	3%	13%
	Regiunea de dezvoltare Nord-Vest	91%	4%	6%
	Regiunea de dezvoltare Centru	92%	3%	5%
	Regiunea de dezvoltare București - Ilfov	89%	7%	4%
	NET	87%	5%	7%
Ghișeul unic	Regiunea de dezvoltare Nord-Est	75%	16%	8%
	Regiunea de dezvoltare Sud-Vest Oltenia	76%	13%	11%
	Regiunea de dezvoltare Vest	71%	13%	16%
	Regiunea de dezvoltare Nord-Vest	74%	11%	15%
	Regiunea de dezvoltare Centru	84%	10%	5%
	Regiunea de dezvoltare București - Ilfov	76%	12%	11%
	NET	76%	13%	11%
Implementarea digitalizării	Regiunea de dezvoltare Nord-Est	73%	15%	12%
	Regiunea de dezvoltare Sud-Vest Oltenia	73%	13%	14%
	Regiunea de dezvoltare Vest	73%	16%	11%
	Regiunea de dezvoltare Nord-Vest	76%	12%	12%
	Regiunea de dezvoltare Centru	76%	12%	12%
	Regiunea de dezvoltare București - Ilfov	83%	10%	6%
	NET	76%	13%	11%

Tabel 12. Regiunea de dezvoltare / întrebarea: În ultimii 5 ani ați vrut vreodată să depuneți o plângere sau reclamație la o autoritate publică locală sau instituție a autorităților publice centrale (Prefectura, Direcții de Muncă, ITM) privind vreun aspect sau situație personală?

Row %	Da	Nu
Regiunea de dezvoltare Nord-Est	18%	82%
Regiunea de dezvoltare Sud-Vest Oltenia	22%	78%
Regiunea de dezvoltare Vest	22%	78%
Regiunea de dezvoltare Nord-Vest	24%	76%
Regiunea de dezvoltare Centru	25%	75%
Regiunea de dezvoltare București - Ilfov	22%	78%

Tabel 13. Regiunea de dezvoltare
Întrebarea: Despre ce anume era plângerea, reclamația dvs.?

Row %		Da	Nu
Despre altceva	Regiunea de dezvoltare Nord-Est	62%	38%
	Regiunea de dezvoltare Sud-Vest Oltenia	58%	43%
	Regiunea de dezvoltare Vest	62%	38%
	Regiunea de dezvoltare Nord-Vest	68%	33%
	Regiunea de dezvoltare Centru	64%	36%
	Regiunea de dezvoltare București - Ilfov	42%	58%
	NET	60%	40%
Despre atitudinea personalului	Regiunea de dezvoltare Nord-Est	11%	89%
	Regiunea de dezvoltare Sud-Vest Oltenia	15%	85%
	Regiunea de dezvoltare Vest	19%	81%
	Regiunea de dezvoltare Nord-Vest	13%	88%
	Regiunea de dezvoltare Centru	19%	81%
	Regiunea de dezvoltare București - Ilfov	19%	81%
	NET	16%	84%
Despre durata de soluționare a unei cereri	Regiunea de dezvoltare Nord-Est	15%	85%
	Regiunea de dezvoltare Sud-Vest Oltenia	15%	85%
	Regiunea de dezvoltare Vest	15%	85%
	Regiunea de dezvoltare Nord-Vest	8%	93%
	Regiunea de dezvoltare Centru	12%	88%
	Regiunea de dezvoltare București - Ilfov	22%	78%
	NET	14%	86%
Refuzul autorității de soluționare a unei cereri	Regiunea de dezvoltare Nord-Est	6%	94%
	Regiunea de dezvoltare Sud-Vest Oltenia	10%	90%
	Regiunea de dezvoltare Vest	7%	93%
	Regiunea de dezvoltare Nord-Vest	13%	88%
	Regiunea de dezvoltare Centru	10%	90%
	Regiunea de dezvoltare București - Ilfov	31% ↑	69% ↓
	NET	12%	88%

Despre documentele solicitate	Regiunea de dezvoltare Nord-Est	19%	81%
	Regiunea de dezvoltare Sud-Vest Oltenia	10%	90%
	Regiunea de dezvoltare Vest	11%	89%
	Regiunea de dezvoltare Nord-Vest	10%	90%
	Regiunea de dezvoltare Centru	2%	98%
	Regiunea de dezvoltare București - Ilfov	11%	89%
	NET	11%	89%
Despre modul în care s-a soluționat cererea dvs.	Regiunea de dezvoltare Nord-Est	6%	94%
	Regiunea de dezvoltare Sud-Vest Oltenia	13%	88%
	Regiunea de dezvoltare Vest	7%	93%
	Regiunea de dezvoltare Nord-Vest	10%	90%
	Regiunea de dezvoltare Centru	5%	95%
	Regiunea de dezvoltare București - Ilfov	14%	86%
	NET	9%	91%

Tabel 14. Regiunea de dezvoltare / Întrebarea: Până la urma ați depus plângerea, reclamația privind acest aspect?

Row %		Da	Nu
Despre altceva	Regiunea de dezvoltare Nord-Est	32%	68%
	Regiunea de dezvoltare Sud-Vest Oltenia	28%	73%
	Regiunea de dezvoltare Vest	33%	67%
	Regiunea de dezvoltare Nord-Vest	35%	65%
	Regiunea de dezvoltare Centru	24%	76%
	Regiunea de dezvoltare București - Ilfov	31%	69%
	NET	30%	70%
Refuzul autorității de soluționare a unei cereri	Regiunea de dezvoltare Nord-Est	4%	96%
	Regiunea de dezvoltare Sud-Vest Oltenia	8%	93%
	Regiunea de dezvoltare Vest	4%	96%
	Regiunea de dezvoltare Nord-Vest	10%	90%
	Regiunea de dezvoltare Centru	7%	93%
	Regiunea de dezvoltare București - Ilfov	17%	83%
	NET	8%	92%
Despre durata de soluționare a unei cereri	Regiunea de dezvoltare Nord-Est	9%	91%
	Regiunea de dezvoltare Sud-Vest Oltenia	10%	90%
	Regiunea de dezvoltare Vest	4%	96%
	Regiunea de dezvoltare Nord-Vest	3%	98%
	Regiunea de dezvoltare Centru	5%	95%
	Regiunea de dezvoltare București - Ilfov	14%	86%
	NET	7%	93%
Despre documentele solicitate	Regiunea de dezvoltare Nord-Est	11%	89%
	Regiunea de dezvoltare Sud-Vest Oltenia	5%	95%
	Regiunea de dezvoltare Vest	4%	96%
	Regiunea de dezvoltare Nord-Vest	5%	95%
	Regiunea de dezvoltare Centru	0%	100%
	Regiunea de dezvoltare București - Ilfov	6%	94%
	NET	5%	95%

Despre atitudinea personalului	Regiunea de dezvoltare Nord-Est	9%	91%
	Regiunea de dezvoltare Sud-Vest Oltenia	0%	100%
	Regiunea de dezvoltare Vest	4%	96%
	Regiunea de dezvoltare Nord-Vest	3%	98%
	Regiunea de dezvoltare Centru	5%	95%
	Regiunea de dezvoltare București - Ilfov	6%	94%
	NET	4%	96%
Despre modul în care s-a soluționat cererea dvs.	Regiunea de dezvoltare Nord-Est	4%	96%
	Regiunea de dezvoltare Sud-Vest Oltenia	5%	95%
	Regiunea de dezvoltare Vest	0%	100%
	Regiunea de dezvoltare Nord-Vest	8%	93%
	Regiunea de dezvoltare Centru	0%	100%
	Regiunea de dezvoltare București - Ilfov	6%	94%
	NET	4%	96%

Tabel 15. Regiunea de dezvoltare / Întrebarea: La ce autoritate publică ați depus ultimele 3 plângeri?

Row %	Primărie	Poliție	Oficiul pentru Protecția Consumatorului	Altundeva	Justiție	Finanțe / Casa de Pensii
Regiunea de dezvoltare Nord-Est	50%	14%	11%	7%	14%	4%
Regiunea de dezvoltare Sud-Vest Oltenia	67%	17%	0%	11%	0%	6%
Regiunea de dezvoltare Vest	64%	0%	18%	9%	9%	0%
Regiunea de dezvoltare Nord-Vest	62%	24%	0%	5%	0%	10%
Regiunea de dezvoltare Centru	80%	7%	7%	7%	0%	0%
Regiunea de dezvoltare București - Ilfov	78%	4%	4%	0%	4%	9%

Tabel 16. Regiunea de dezvoltare / Întrebarea: Ultima dvs. plângere, în cât timp a fost soluționată?

Row %	nu a fost soluționată	până într-o săptămână	până într-o lună	până în 6 luni	peste 6 luni	nu știu
Regiunea de dezvoltare Nord-Est	39%	18%	21%	14%	0%	7%
Regiunea de dezvoltare Sud-Vest Oltenia	67%	22%	11%	0%	0%	0%
Regiunea de dezvoltare Vest	55%	0%	36%	0%	9%	0%
Regiunea de dezvoltare Nord-Vest	52%	10%	10%	14%	5%	10%
Regiunea de dezvoltare Centru	20%	20%	53% ↑	0%	7%	0%
Regiunea de dezvoltare București - Ilfov	61%	4%	9%	26%	0%	0%

Tabel 17. Regiunea de dezvoltare / Întrebarea: Din ce cauza nu ați depus plângere, reclamație?

Row %	nu a fost cazul / nu a fost nevoie / nu am avut de ce	nu se rezolvă nimic / este degeaba	nu am avut timp / ocazie	altceva	Să nu mă complic	am renunțat / m-am răzgândit	nu obișnuiesc / nu sunt genul	s-a rezolvat între timp	să nu fac rău / să nu mă pun rău	am făcut doar verbală	nu am depus	nu am avut cui / unde să fac	nu am vrut	sunt bătrân/ă	au făcut-o alții
Regiunea de dezvoltare Nord-Est	66%	12%	6%	5%	2%	2%	3%	2%	1%	2%	1%	1%	1%	1%	0%
Regiunea de dezvoltare Sud-Vest Oltenia	63%	11%	3%	4%	6%	2%	3%	0%	1%	1%	2%	1%	1%	1%	1%
Regiunea de dezvoltare Vest	71%	13%	5%	3%	3%	1%	2%	2%	0%	0%	0%	1%	0%	0%	0%
Regiunea de dezvoltare Nord-Vest	71%	6%	5%	3%	1%	2%	2%	3%	2%	2%	1%	0%	0%	1%	0%
Regiunea de dezvoltare Centru	63%	10%	3%	6%	1%	3%	1%	2%	1%	1%	1%	2%	2%	0%	1%
Regiunea de dezvoltare București - Ilfov	68%	15%	2%	2%	3%	2%	1%	1%	2%	0%	2%	1%	2%	1%	0%

Tabel 18. Regiunea de dezvoltare / Întrebarea: În opinia dvs. când aveți vreun conflict cu o Autoritate Publică Locală (ex. nerezolvarea în timpul legal al cererii, solicitării dvs. sau refuzul nejustificat de soluționare), cum ați prefera ca acest conflict să fie soluționat?

Row %	La nivelul instituției la care aveți conflictul	Altă modalitate	Nu știu	Pe cale juridică, la o instanță, de către un judecător
Regiunea de dezvoltare Nord-Est	62%	16%	10%	11%
Regiunea de dezvoltare Sud-Vest Oltenia	69%	11%	10%	9%
Regiunea de dezvoltare Vest	69%	10%	19% ↑	2% ↓
Regiunea de dezvoltare Nord-Vest	73%	10%	7%	9%
Regiunea de dezvoltare Centru	66%	12%	10%	12%
Regiunea de dezvoltare București - Ilfov	68%	15%	9%	8%

Tabel 19. Regiunea de dezvoltare / Întrebarea: Care este motivul acestei preferințe?

Row %	pe cale amiabilă / prin înțelegere e mai rapid nu știu			e mai ușor / simplu / comod e mai bine evit justiția / instanțele			e corect / e normal / e omenește am încredere în justiție să facă altceva			motive personale e prima opțiune / e primul pas rezolvare pe plan local			e mai ieftin / costuri mai mici evit conflictele / escaladarea lor nu a fost cazul nu mă implic depinde de situație				
Regiunea de dezvoltare Nord-Est	21 %	10 %	9%	13 %	8 %	6 %	5 %	7 %	6 %	6 %	5 %	0 %	3 %	1 %	0 %	0 %	0 %
Regiunea de dezvoltare Sud-Vest Oltenia	21 %	13 %	8%	11 %	6 %	6 %	6 %	6 %	7 %	2 %	2 %	4 %	2 %	4 %	0 %	0 %	0 %
Regiunea de dezvoltare Vest	18 %	17 %	24 % ↑	9 %	8 %	4 %	6 %	1 %	3 %	5 %	1 %	3 %	1 %	1 %	0 %	0 %	0 %
Regiunea de dezvoltare Nord-Vest	27 %	16 %	9%	9 %	7 %	8 %	4 %	5 %	3 %	3 %	2 %	4 %	2 %	1 %	0 %	0 %	0 %
Regiunea de dezvoltare Centru	22 %	11 %	15 %	11 %	5 %	6 %	6 %	7 %	5 %	2 %	2 %	2 %	4 %	2 %	0 %	0 %	0 %
Regiunea de dezvoltare București - Ilfov	17 %	15 %	8%	15 %	6 %	6 %	8 %	5 %	4 %	9 %	3 %	1 %	3 %	1 %	0 %	0 %	0 %

Comparații între mediul urban și mediul rural

Tabel 20. Mediul de reședință / Întrebarea: Dvs. cum obișnuiți să vă informați în legătură cu ceea ce se întâmplă în localitatea sau județul dvs.?

Row %		Da
Din discuții cu familia, prietenii, cunoscuții	Urban	79%
	Rural	82%
	NET	80%
De la TV	Urban	72%
	Rural	73%
	NET	72%
De pe Internet	Urban	73% ↑
	Rural	60% ↓
	NET	68%
Din discuțiile cu cetățenii	Urban	46% ↓
	Rural	56% ↑
	NET	50%
De la radio	Urban	48% ↑
	Rural	39% ↓
	NET	44%
Din presa scrisă	Urban	37%
	Rural	31%
	NET	35%
În cadrul unor evenimente la care participați	Urban	33%
	Rural	32%
	NET	33%
Dintr-un loc special amenajat în care sunt afișate anunțuri ale Primăriei, Prefecturii, Consiliului Județean	Urban	24% ↓
	Rural	38% ↑
	NET	29%
Din discuții și informații obținute de la autorități	Urban	23% ↓
	Rural	33% ↑
	NET	27%
Din pliante, broșuri	Urban	28%
	Rural	26%
	NET	27%
Din altă parte	Urban	1%
	Rural	2%
	NET	1%

Tabel 21. Mediul de reședință / Întrebarea: Dintre toate aceste surse, care este cea pe care o utilizați cel mai des?

Row %	Urban	Rural
De pe Internet	48% ↑	37% ↓
De la TV	31%	37%
Din discuții cu familia, prietenii, cunoscuții	7% ↓	12% ↑
De la radio	6%	3%
Din presa scrisă	5%	4%
Din discuțiile cu cetățenii	1% ↓	4% ↑
Din discuții și informații obținute de la autorități	1%	2%
În cadrul unor evenimente la care participați	1%	1%
Din pliante, broșuri	1%	0%
Loc special amenajat în care sunt afișate anunțuri ale Primăriei, Prefecturii, Consiliului Județean	0%	1%

Tabel 22. Mediul de reședință / Întrebarea: În ultimii 5 ani ați interacționat cu următoarele instituții locale...?

Row	%	Da
Primăria	Urban	57% ↓
	Rural	73% ↑
	NET	63%
Direcția de Sănătate Publică	Urban	40%
	Rural	45%
	NET	42%
Direcția de Finanțe Publice	Urban	39%
	Rural	34%
	NET	37%
Casa de Pensii	Urban	31%
	Rural	25%
	NET	29%
Direcția de Muncă	Urban	20% ↓
	Rural	26% ↑
	NET	22%
Inspectoratul Teritorial de Muncă	Urban	15%
	Rural	18%
	NET	16%
DGASPC (Direcția Generală de Asistență Socială și Protecția Copilului)	Urban	15%
	Rural	19%
	NET	16%
Agenția județeană pentru ocuparea forței de muncă	Urban	10% ↓
	Rural	18% ↑
	NET	13%
Agenția Județeană pentru Prestații Sociale	Urban	8%
	Rural	12%
	NET	10%

Tabel 23. Mediul de reședință / Întrebarea: Cât de mulțumit(ă) sunteți de activitatea următoarelor instituții din localitatea dvs.?

Row %		Foarte mulțumit + Mulțumit	Nemulțumit + Deloc mulțumit
Direcția de Muncă	Urban	82%	18%
	Rural	80%	20%
	NET	81%	19%
Inspectoratul Teritorial de Muncă	Urban	81%	19%
	Rural	78%	22%
	NET	80%	20%
DGASPC (Direcția Generală de Asistență Socială și Protecția Copilului)	Urban	79%	21%
	Rural	79%	21%
	NET	79%	21%
Altă instituție	Urban	77%	23%
	Rural	80%	20%
	NET	79%	21%
Casa de Pensii	Urban	77%	23%
	Rural	79%	21%
	NET	78%	22%
Agenția Județeană pentru Ocuparea Forței de Muncă	Urban	79%	21%
	Rural	75%	25%
	NET	77%	23%
Agenția Județeană pentru Prestații Sociale	Urban	77%	23%
	Rural	72%	28%
	NET	75%	25%
Primăria	Urban	73%	27%
	Rural	76%	24%
	NET	75%	25%
Direcția de Sănătate Publică	Urban	68%	32%
	Rural	77%	23%
	NET	72%	28%
Direcția de Finanțe Publice	Urban	66%	34%
	Rural	75%	25%
	NET	70%	30%

Tabel 24. Mediul de reședință / Întrebarea: În ultimii 5 ani ați oferit vreo recomandare vreunei instituții locale legată de calitatea serviciilor oferite cetățenilor?

Row %	Da	Nu	Nu știu
Urban	18%	81%	1%
Rural	18%	80%	2%

Tabel 35. Mediul de reședință / Întrebarea: Ce credeți că ar putea fi îmbunătățit în privința interacțiunii cetățenilor cu instituțiile locale?

Row %	Urban	Rural
comunicarea / informarea	26%	23%
competența / pregătirea personalului / personalul	11%	8%
amabili / atenți	10%	7%
atitudinea / comportamentul funcționarilor	9%	5%
infrastructura / utilități / curățenie	4% ↓	13% ↑
multe / totul	5%	5%
timpul de așteptare / promptitudinea	6%	4%
implicare / interes	5%	6%
birocrăția	6%	3%
informatizare / digitalizare	6% ↑	1% ↓
altceva	4%	4%
nimic	2% ↓	6% ↑
transparența	2%	3%
locuri de muncă	1% ↓	5% ↑
să își facă datoria	1% ↓	5% ↑
să facă ceva	0% ↓	4% ↑

Tabel 46. Mediul de reședință / Întrebarea: În opinia dvs. ... ar putea îmbunătăți interacțiunea cetățenilor cu instituțiile locale?

Row %		Da	Nu	Nu știu
Reducerea timpilor de așteptare	Urban	93%	4%	4%
	Rural	89%	6%	6%
	NET	91%	5%	4%
Condiții mai plăcute de așteptare	Urban	89%	8%	3%
	Rural	88%	6%	6%
	NET	89%	8%	4%
Reducerea birocrăției	Urban	90% ↑	4%	6%
	Rural	83% ↓	7%	10%
	NET	87%	5%	7%
Ghișeul unic	Urban	77%	14%	10%
	Rural	75%	12%	13%
	NET	76%	13%	11%
Implementarea digitalizării	Urban	79% ↑	12%	9%
	Rural	70% ↓	15%	14%
	NET	76%	13%	11%

Tabel 57. Mediul de reședință / Întrebarea: În ultimii 5 ani dvs. ați participat la o ședință locală a Primăriei?

Row %	Da	Nu
Urban	12% ↓	88% ↑
Rural	27% ↑	73% ↓

Tabel 68. Mediul de reședință / Întrebarea: În ultimii 5 ani ați oferit vreo sugestie Primăriei dvs.?

Row %	Da, telefonic	Da, în scris	Da, online/email	Nu
Urban	8% ↓	8% ↓	8% ↑	76% ↑
Rural	20% ↑	12% ↑	3% ↓	66% ↓

Tabel 79. Mediul de reședință / Întrebarea: Dvs. personal ați folosit vreodată serviciile electronice ale Primăriei (ex. website, plata taxelor online, etc.)?

Row %	Da	Nu
Urban	33% ↑	67% ↓
Rural	13% ↓	87% ↑

Tabel 30. Mediul de reședință / Întrebarea: În ultimii 5 ani ați vrut vreodată să depuneți o plângere sau reclamație la o autoritate publică locală sau instituție a autorităților publice centrale (Prefectura, Direcții de Muncă, ITM) privind vreun aspect sau situație personală?

Row %	Da	Nu
Urban	25% ↑	75% ↓
Rural	17% ↓	83% ↑

Tabel 31. Mediul de reședință / Întrebarea: Despre ce anume era plângerea, reclamația dvs.?

Row %		Da	Nu
Despre altceva	Urban	59%	41%
	Rural	62%	38%
	NET	60%	40%
Despre atitudinea personalului	Urban	16%	84%
	Rural	14%	86%
	NET	16%	84%
Despre durata de soluționare a unei cereri	Urban	11%	89%
	Rural	20%	80%
	NET	14%	86%
Refuzul autorității de soluționare a unei cereri	Urban	11%	89%
	Rural	15%	85%
	NET	12%	88%
Despre documentele solicitate	Urban	12%	88%
	Rural	9%	91%
	NET	11%	89%
Despre modul în care s-a soluționat cererea dvs.	Urban	9%	91%
	Rural	10%	90%
	NET	9%	91%

Tabel 32. Mediul de reședință / Întrebarea: Până la urmă ați depus plângerea, reclamația privind acest aspect?

Row %		Da	Nu
Despre altceva	Urban	29%	71%
	Rural	33%	67%
	NET	30%	70%
Refuzul autorității de soluționare a unei cereri	Urban	7%	93%
	Rural	12%	88%
	NET	8%	92%
Despre durata de soluționare a unei cereri	Urban	5%	95%
	Rural	11%	89%
	NET	7%	93%
Despre documentele solicitate	Urban	6%	94%
	Rural	3%	97%
	NET	5%	95%
Despre atitudinea personalului	Urban	4%	96%
	Rural	4%	96%
	NET	4%	96%
Despre modul în care s-a soluționat cererea dvs.	Urban	3%	97%
	Rural	6%	94%
	NET	4%	96%

Tabel 33. Mediul de reședință / Întrebarea: La ce autoritate publică ați depus ultimele 3 plângeri? (în ordine cronologică)

Row %	Primărie	Poliție	Oficiul pentru Protecția Consumatorului	Altundeva	Justiție	Finanțe / Casa de Pensii
Urban	65%	11%	8%	5%	6%	5%
Rural	65%	15%	3%	9%	3%	5%

Tabel 84. Mediul de reședință / Întrebarea: Ultima dvs. plângere, în cât timp a fost soluționată?

Row %	nu a fost soluționată	până într-o săptămână	până într-o luna	până în 6 luni	peste 6 luni	nu știu
Urban	50%	10%	23%	11%	3%	3%
Rural	45%	18%	17%	11%	3%	6%

Tabel 95. Mediul de reședință / Întrebarea: Din ce cauză nu ați depus plângere, reclamație?

Row %	Urban	Rural
nu a fost cazul / nu a fost nevoie / nu am avut de ce	64%	72%
nu se rezolva nimic / este degeaba	13%	8%
nu am avut timp / ocazie	5%	3%
altceva	4%	4%
să nu mă complic	3%	2%
am renunțat / m-am răzgândit	3%	1%
nu obișnuiesc / nu sunt genul	2%	2%
s-a rezolvat între timp	1%	2%
să nu fac rău / să nu mă pun rău	1%	2%
am făcut doar verbală	1%	1%
nu am depus	1%	1%
nu am avut cui / unde să fac	1%	1%
nu am vrut	1%	0%
sunt bătrân/ă	0%	1%
au făcut-o alții	1%	0%

Tabel 106. Mediul de reședință / Întrebarea: În opinia dvs. când aveți vreun conflict cu o Autoritate Publică Locală (ex. nerezolvarea în timpul legal al cererii, solicitării dvs. sau refuzul nejustificat de soluționare), cum ați prefera ca acest conflict să fie soluționat?

Row %	La nivelul instituției la care aveți conflictul	Altă modalitate	Nu știu	Pe cale juridică, la o instanță, de către un judecător
Urban	72% ↑	10% ↓	9%	9%
Rural	60% ↓	18% ↑	13%	10%

Tabel 117. Mediul de reședință / Întrebarea: Care este motivul acestei preferințe?

Row %	Urban	Rural
pe cale amiabilă / prin înțelegere	23%	18%
e mai rapid	14%	12%
nu știu	9% ↓	16% ↑
e mai ușor / simplu / comod	12%	10%
e mai bine	5%	9%
evit justiția / instanțele	6%	6%
e corect / e normal / e omenește	6%	6%
am încredere în justiție să facă dreptate	5%	6%
altceva	5%	5%
motive personale	5%	3%
e prima opțiune / e primul pas	2%	3%
rezolvare pe plan local	3%	2%
e mai ieftin / costuri mai mici	2%	3%
evit conflictele / escaladarea lor	2%	2%

Rezultatele studiului în funcție de educația respondenților:

Tabel 128. În ultimii 5 ani ați interacționat cu următoarele instituții locale...? (ex. depus o cerere, solicitat o adeverință, etc.) / Care este ultima școală absolvită de dvs.?		
Row %	Da	Nu
Primăria / Fără școală + Școala primară (4 clase) + Școala gimnazială (8 clase) + Școala profesională/ de ucenici (10 clase)	56%	44%
Primăria / Liceu + Școala postliceală/ de maiștri	62%	38%
Primăria / Studii superioare	73%	27%
Primăria / NET	63%	37%
Direcția de Sănătate Publică / Fără școală + Școala primară (4 clase) + Școala gimnazială (8 clase) + Școala profesională/ de ucenici (10 clase)	35%	65%
Direcția de Sănătate Publică / Liceu + Școala postliceală/ de maiștri	44%	56%
Direcția de Sănătate Publică / Studii superioare	46%	54%
Direcția de Sănătate Publică, NET	42%	58%
Direcția de Finanțe Publice / Fără școală + Școala primară (4 clase) + Școala gimnazială (8 clase) + Școala profesională/ de ucenici (10 clase)	21%	79%
Direcția de Finanțe Publice / Liceu + Școala postliceală/ de maiștri	36%	64%
Direcția de Finanțe Publice / Studii superioare	56%	44%
Direcția de Finanțe Publice / NET	37%	63%
Casa de Pensii / Fără școală + Școala primară (4 clase) + Școala gimnazială (8 clase) + Școala profesională/ de ucenici (10 clase)	23%	77%
Casa de Pensii / Liceu + Școala postliceală/ de maiștri	30%	70%
Casa de Pensii / Studii superioare	33%	67%
Casa de Pensii / NET	29%	71%

Direcția de Muncă / Fără școală + Școala primară (4 clase) + Școala gimnazială (8 clase) + Școala profesională/ de ucenici (10 clase)	18%	82%
Direcția de Muncă / Liceu + Școala postliceală/ de maiștri	26%	74%
Direcția de Muncă / Studii superioare	24%	76%
Direcția de Muncă / NET	22%	78%
Inspectoratul Teritorial de Muncă / Fără școală + Școala primară (4 clase) + Școala gimnazială (8 clase) + Școala profesională/ de ucenici (10 clase)	12%	88%
Inspectoratul Teritorial de Muncă / Liceu + Școala postliceală/ de maiștri	18%	82%
Inspectoratul Teritorial de Muncă / Studii superioare	18%	82%
Inspectoratul Teritorial de Muncă / NET	16%	84%
DGASPC (Direcția Generală de Asistență Socială și Protecția Copilului) / Fără școală + Școala primară (4 clase) + Școala gimnazială (8 clase) + Școala profesională/ de ucenici (10 clase)	12%	88%
DGASPC (Direcția Generală de Asistență Socială și Protecția Copilului) / Liceu + Școala postliceală/ de maiștri	15%	85%
DGASPC (Direcția Generală de Asistență Socială și Protecția Copilului) / Studii superioare	22%	78%
DGASPC (Direcția Generală de Asistență Socială și Protecția Copilului) / NET	16%	84%
Agencia județeană pentru ocuparea forței de muncă / Fără școală + Școala primară (4 clase) + Școala gimnazială (8 clase) + Școala profesională/ de ucenici (10 clase)	10%	90%
Agencia județeană pentru ocuparea forței de muncă / Liceu + Școala postliceală/ de maiștri	15%	85%
Agencia județeană pentru ocuparea forței de muncă / Studii superioare	15%	85%
Agencia județeană pentru ocuparea forței de muncă / NET	13%	87%
Agencia Județeană pentru Prestații Sociale / Fără școală + Școala primară (4 clase) + Școala gimnazială (8 clase) + Școala profesională/ de ucenici (10 clase)	8%	92%
Agencia Județeană pentru Prestații Sociale / Liceu + Școala postliceală/ de maiștri	11%	89%

Agencia Județeană pentru Prestații Sociale / Studii superioare	11%	89%
Agencia Județeană pentru Prestații Sociale / NET	10%	90%
Altă instituție / Fără școală + Școala primară (4 clase) + Școala gimnazială (8 clase) + Școala profesională/ de ucenici (10 clase)	1%	99%
Altă instituție / Liceu + Școala postliceală/ de maiștri	3%	97%
Altă instituție / Studii superioare	12%	88%
Altă instituție / NET	5%	95%

Tabel 139. Care este ultima școală absolvită de dvs.? / În ultimii 5 ani ați interacționat cu o instituție deconcentrată a statului...? (ex. depus o cerere, solicitat o adeverință, etc.)

Row %	Da	Nu
Fără școală + Școala primară (4 clase) + Școala gimnazială (8 clase) + Școala profesională/ de ucenici (10 clase)	60%	40%
Liceu + Școala postliceală/ de maiștri	67%	33%
Studii superioare	82%	18%
NET	69%	31%

Tabel 40. Care este ultima școală absolvită de dvs.? / În ultimii 5 ani ați oferit vreo recomandare vreunei instituții locale legată de calitatea serviciilor oferite cetățenilor?

Row %	Da	Nu	Nu știu
Fără școală + Școala primară (4 clase) + Școala gimnazială (8 clase) + Școala profesională/ de ucenici (10 clase)	11%	88%	1%
Liceu + Școala postliceală/ de maiștri	16%	82%	2%
Studii superioare	28%	71%	1%
NET	18%	81%	1%

Tabel 41. În opinia dvs. ... ar putea îmbunătăți interacțiunea cetățenilor cu instituțiile locale?/ Care este ultima școală absolvită de dvs.?

Row %	Da	Nu	Nu știu
Reducerea timpilor de așteptare / Fără școală + Școala primară (4 clase) + Școala gimnazială (8 clase) + Școala profesională/ de ucenici (10 clase)	86,27%	6,16%	7,57%
Reducerea timpilor de așteptare / Liceu + Școala postliceală/ de maiștri	91,75%	4,49%	3,76%
Reducerea timpilor de așteptare / Studii superioare	95,24%	3,17%	1,59%
Reducerea timpilor de așteptare / NET	91,04%	4,63%	4,33%
Condiții mai plăcute de așteptare / Fără școală + Școala primară (4 clase) + Școala gimnazială (8 clase) + Școala profesională/ de ucenici (10 clase)	86,09%	7,27%	6,64%
Condiții mai plăcute de așteptare / Liceu + Școala postliceală/ de maiștri	90,79%	5,71%	3,50%
Condiții mai plăcute de așteptare / Studii superioare	88,31%	10,69%	1,01%
Condiții mai plăcute de așteptare / NET	88,62%	7,63%	3,76%
Reducerea birocrăției / Fără școală + Școala primară (4 clase) + Școala gimnazială (8 clase) + Școala profesională/ de ucenici (10 clase)	78,35%	9,36%	12,29%
Reducerea birocrăției / Liceu + Școala postliceală/ de maiștri	88,76%	4,11%	7,14%
Reducerea birocrăției / Studii superioare	95,65%	2,33%	2,02%
Reducerea birocrăției / NET	87,49%	5,24%	7,27%
Ghișeul unic / Fără școală + Școala primară (4 clase) + Școala gimnazială (8 clase) + Școala profesională/ de ucenici (10 clase)	73,94%	10,78%	15,28%
Ghișeul unic / Liceu + Școala postliceală/ de maiștri	74,78%	14,50%	10,72%
Ghișeul unic / Studii superioare	80,47%	12,92%	6,61%
Ghișeul unic / NET	76,15%	12,88%	10,97%
Implementarea digitalizării / Fără școală + Școala primară (4 clase) + Școala gimnazială (8 clase) + Școala profesională/ de ucenici (10 clase)	61,32%	19,21%	19,48%
Implementarea digitalizării / Liceu + Școala postliceală/ de maiștri	75,85%	13,71%	10,44%
Implementarea digitalizării / Studii superioare	90,77%	5,67%	3,56%
Implementarea digitalizării / NET	75,58%	13,12%	11,29%

Tabel 42. Care este ultima școală absolvită de dvs.? / Dvs. personal ați folosit vreodată serviciile electronice ale Primăriei (ex. website, plata taxelor online, etc.)?

Row %	Da	Nu	NET
Fără școală + Școala primară (4 clase) + Școala gimnazială (8 clase) + Școala profesională/ de ucenici (10 clase)	9,43%	90,57%	100%
Liceu + Școala postliceală/ de maiștri	20,22%	79,78%	100%
Studii superioare	49,53%	50,47%	100%
NET	25,19%	74,81%	100%

Tabel 43. Care este ultima școală absolvită de dvs.? / În ultimii 5 ani ați vrut vreodată să depuneți o plângere sau reclamație la o autoritate publică locală sau instituție a autorităților publice centrale (Prefectura, Direcții de Muncă, ITM) privind vreun aspect sau situație personală?

Row %	Da	Nu	NET
Fără școală + Școala primară (4 clase) + Școala gimnazială (8 clase) + Școala profesională/ de ucenici (10 clase)	15,35%	84,65%	100%
Liceu + Școala postliceală/ de maiștri	21,88%	78,12%	100%
Studii superioare	29,63%	70,37%	100%
NET	22,04%	77,96%	100%

Tabel 44. Care este ultima școală absolvită de dvs.? / În opinia dvs. când aveți vreun conflict cu o Autoritate Publică Locală (ex. nerezolvarea în timpul legal al cererii, solicitării dvs. sau refuzul nejustificat de soluționare), cum ați prefera ca acest conflict să fie soluționat?

Row %	La nivelul instituției la care aveți conflictul	Alta modalitate	Nu știu	Pe cale juridică, la o instanță, de către un judecător
Fără școală + Școala primară (4 clase) + Școala gimnazială (8 clase) + Școala profesională/ de ucenici (10 clase)	55,72%	17,92%	17,28%	9,08%
Liceu + Școala postliceală/ de maiștri	64,70%	14,12%	11,06%	10,12%
Studii superioare	84,49%	5,56%	2,68%	7,27%
NET	67,54%	12,86%	10,62%	8,98%

Tabel 45. Care este ultima școală absolvită de dvs.? / Care este motivul acestei preferințe?

Row %	pe cale amiabilă / prin înțelegere	e mai rapid	nu știu	e mai ușor / simplu / comod	e mai bine	evit justiția / instanțele	e corect / e normal / e omenește	am încredere în justiție să facă dreptate	altceva	motive personale	e prima opțiune / e primul pas	rezolvare pe plan local	e mai ieftin / costuri mai mici	evit conflictele / escaladarea lor
Fără școală + Școala primară (4 clase) + Școala gimnazială (8 clase) + Școala profesională/ de ucenici (10 clase)	19%	10%	19%	9%	10%	7%	3%	6%	6%	3%	3%	2%	3%	1%
Liceu + Școala postliceală/ de maiștri	20%	10%	11%	11%	6%	6%	7%	7%	4%	8%	2%	3%	2%	2%
Studii superioare	24%	22%	3%	14%	4%	5%	7%	4%	5%	1%	3%	3%	3%	2%
NET	21%	14%	11%	11%	7%	6%	6%	5%	5%	4%	3%	3%	2%	2%

5. BARIERE DE ACCES LA CURȚILE DE CONTENCIOS ADMINISTRATIV

ANALIZA JURIDICĂ A LEGISLAȚIEI ȘI DOCTRINEI

Aspecte legislative legate de barierele de acces la curțile de contencios administrativ: obligativitatea plângerii administrative prealabile (recursului grațios)

Legea nr. 554/2004, prin art. 7 alin. 1, cere ca, înainte de a sesiza instanța de contencios competentă, reclamantul va trebui, mai întâi să se adreseze în termen de 30 de zile, de la data la care i s-a comunicat actul administrativ prin care se consideră vătămat, autorității administrative emitente care este obligată să rezolve reclamația în termen de 30 de zile de la aceasta. Aceeași condiție se cere și în cazurile în care autoritățile administrative au refuzat să rezolve o cerere referitoare la un drept recunoscut de lege și faptul de a nu răspunde petiționarului în termen de 30 de zile de la înregistrarea cererii respective, dacă prin lege nu se prevede un alt termen (mai mic sau mai mare).

Din perspectiva teoriei generale a recursului administrativ, ne aflăm în prezența unui recurs prealabil obligatoriu, prevăzut de lege, care condiționează admisibilitatea acțiunii în contencios administrativ.

Neîndeplinirea procedurii prealabil prevăzute de art. 7 din Legea nr. 554 / 2004 atrage respingerea acțiunii ca inadmisibilă. Dreptul subiectiv al reclamantului de a cere anularea actului se stinge dacă nu formulează în termen reclamația administrativă. Într-o opinie susținută în principal de autori de drept public s-a apreciat că termenul de exercitare a recursului administrativ nu este nici un termen de decădere și nici un termen de prescripție, ci pur și simplu „un termen pus la dispoziția administrației pentru a recurge la o nouă examinare a actului”, astfel că, pierderea acestui termen nu afectează dreptul de recurs administrativ ulterior și nici dreptul la acțiune în contenciosul administrativ, dacă nu s-a depășit termenul maxim îngăduit de lege³⁷. Acest punct de vedere se întemeiează pe ideea că organul administrației poate oricând revoca sau anula un act administrativ, nefiind supus nici unui termen în acest sens, indiferent că o face din proprie inițiativă sau la sesizarea persoanei vătămate. Acest punct de vedere a fost însușit și de unele instanțe de judecată, neîndeplinirea procedurii prealabile având drept consecință respingerea acțiunii judecătorești ca inadmisibilă.

Cu toate acestea, prevederile din Legea nr. 554/2004 privind contenciosul administrativ, cu modificările și completările ulterioare, atrag atenția că termenul pentru introducerea

³⁷ A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol. II, Editura All Beck, București, 2001., pag. 531-532.

plângerii administrative prealabile este unul de prescripție și că introducerea plângerii administrative prealabile este obligatorie. Nedepunerea plângerii administrative prealabile sau nedepunerea acesteia în termenul prevăzut la art. 7 din Legea contenciosului administrativ atrage respingerea cererii formulate în fața instanței de contencios administrativ și fiscal, ca inadmisibilă.

Curgerea termenului de recurs grațios este determinată, așa cum rezultă din art. 1 și art. 7 alin. (1) din legea cadru, de existența a trei ipostaze și anume: emiterea și comunicarea actului administrativ, comunicarea refuzului nejustificat și tăcerea administrativă. În cazul contractelor administrative, există posibilitatea ca instituția publică să nu dea curs invitației de conciliere. În acest caz, apreciem că termenul de introducere a acțiunii începe să curgă de la data pentru care a fost fixată concilierea prin invitație.

Prima ipoteză are în vedere faptul că pentru declanșarea procedurii prealabile nu este suficient ca actul administrativ să fie doar emis, ci este necesar ca acesta să fie și comunicat celui interesat.

Simpla luare la cunoștință de către cel interesat, în orice mod (comunicare verbală directă, publicarea act individual), despre emiterea și conținutul actului, de la funcționari publici sau într-o audiență, nu este suficientă pentru a determina curgerea termenului, dacă actul nu a fost comunicat formal celui interesat.

Comunicarea poate fi făcută atât de emitentul actului, cât și de un organ subordonat sau superior acestuia, astfel scopul legii fiind atins.

Totodată, comunicarea actului se face destinatarului acestuia. Există situații când cel vătămat prin actul administrativ nu este destinatarul actului, ci un terț, căruia actul nu-i este comunicat. Este cazul, spre exemplu, al unui act de atribuire în proprietate unei persoane a unui teren în detrimentul altei persoane.

Soluționând această chestiune, instanța noastră supremă a statuat că, neexistând obligația de comunicare a actului acelor persoane străine de el, termenul de sesizare a emitentului va curge din momentul efectivei luări la cunoștință de către acele persoane a actului în cauză³⁸.

Cea de-a doua ipoteză care determina derularea termenului de recurs grațios constă în refuzul nejustificat al autorității administrative de a emite un act administrativ sau de a rezolva o cerere referitoare la un drept recunoscut de lege. În speță, refuzul autorității de a elibera autorizația de demolare a unor construcții edificate pe terenul pe care s-a stabilit o servitute de trecere, sub motiv că drumul de trecere nu mai este necesar

³⁸ Înalta Curte de Casație și Justiție, secția Contencios Administrativ, decizia nr.580/1997, în M.Preda, V.Anghel "Decizii și hotărâri ale Curții Supreme de Justiție și Curții Constituționale privind problemele administrației publice și agenților economici" Editura Lumina Lex, București 1998, pag. 609.

reclamantului, este nejustificat. Exercițiul servituții stabilite prin hotărâre judecătorească nu este cenzurabil de autoritățile administrative.

Prin acțiune, s-a solicitat emiterea unei autorizații de demolare a unei construcții edificată de o altă persoană fără autorizație pe un teren ce constituie servitute de trecere.

Ultima ipoteză care determină curgerea termenului de recurs grațios este tăcerea administrativă.

Astfel, potrivit art. 7 alin. (3) din legea cadru, se consideră refuz nejustificat de rezolvare a cererii referitoare la un drept recunoscut de lege și faptul de a nu se răspunde petiționarului în termen de 30 de zile de la înregistrarea cererii respective, dacă prin lege nu se prevede un alt termen.

Refuzul care rezultă din nerezolvarea în termen a cererii, denumit tradițional cu sintagma „tăcerea administrației”, are un caracter implicit, deoarece rezultă din obținerea administrației de a acționa sau de a răspunde în vreun fel.

Termenul de sesizare a organului emitent va curge, în acest caz, din momentul expirării termenului de răspuns la cererea inițială, așa cum precizează de fapt și art. 5 alin. (1) din Legea nr. 554/2004.

Momentul la care recursul grațios se consideră introdus este cel al expedierii prin poștă al primirii mesajului de poștă electronică (e-mail), al înregistrării direct la sediul autorității publice, respectiv al consemnării în scris a reclamației verbale.

Pentru a se putea face, ulterior, dovada efectuării lui, recursul trebuie consemnat în scris. Un eventual recurs verbal neconsemnat în scris ar face dovada mai dificilă, dar nu imposibilă, mai ales dacă autoritatea publică pârâtă nu se opune.

Recursul prealabil poate avea ca *obiect* atât chestiuni de legalitate, cât și probleme de oportunitate a actului administrativ. De asemenea, el se poate întemeia nu numai pe vătămarea unui drept subiectiv, ci și pe vătămarea unui interes legitim³⁹.

Autoritatea competentă să soluționeze recursul prealabil obligatoriu este, în general, cea care a emis actul atacat.

Totuși, în unele cazuri nu este exclus ca rezolvarea să revină altui organ decât cel emitent, atunci când o normă specială prevede o astfel de posibilitate, ori în cazul în care organul emitent a fost între timp desființat,⁴⁰ și atribuțiile sale repartizate altui organ

³⁹ Iuliana Rîciu, *Procedura contenciosului administrativ - Aspecte teoretice și repere jurisprudențiale*, Ed. Hamangiu, București, 2012, pag. 207.

administrativ. În unele cazuri recursul grațios este singurul posibil, deoarece autoritatea administrativă constituie „ultima treaptă a ierarhiei administrative”.

Art. 7 alin. (7) din legea contenciosului administrativ precizează că, pentru motive temeinice, plângerea împotriva unui act administrativ unilateral poate fi introdusă și peste termenul de 30 de zile de la comunicarea actului, dar nu mai târziu de 6 luni de la data emiterii actului. În ce privește termenul de 30 de zile se subînțelege că este vorba de un termen de prescripție, putând fi depășit în anumite condiții. Pe lângă motive de întrerupere sau suspendare a acestui termen prevăzute de Decretul 167/1958, orice alt motiv temeinic poate fi invocat pentru depășirea termenului, nefiind necesară o repunere în termen.

Legea prevede expres că termenul de 6 luni este un termen de prescripție, putând fi deci suspendat sau întrerupt sau putându-se solicita repunerea în termen, în condițiile Decretului 167/1958. Acest din urmă act normativ se referă însă la prescripția dreptului la acțiune în sens material, nu la dreptul de petiționare față de autoritățile publice astfel încât toate situațiile reglementate de acest decret, inclusiv o eventuală cerere de repunere în termenul de prescripție, pot fi analizate numai de instanța de judecată. În materia dreptului civil, instituția prescripției este definită în legătură cu adresarea cererii unui organ cu atribuții jurisdicționale cu finalitatea obligării debitorului la urmarea unei conduite, la nevoie, prin utilizarea forței de constrângere a statului. În cazul plângerii prealabile însă, cererea nu este adresată unui organ cu atribuții jurisdicționale ci este un recurs grațios iar prin respectiva cerere nu se urmărește obligarea autorității publice la o anumită conduită ce poate fi impusă, la nevoie, cu ajutorul forței de constrângere a statului.⁴¹

În cazul litigiilor în contencios administrativ cu privire la contractele administrative, Art. 7 alin. 6 din Legea nr. 554/2004, astfel cum a fost acesta modificat prin Legea nr. 212 din 25 iulie 2018, reglementează obligația procedurii plângerii prealabile în două situații: i) în litigiile referitoare la încheierea contractului, caz în care plângerea trebuie formulată în termen de 6 luni de la încheierea contractului și ii) în litigiile referitoare la anularea contractului, caz în care procedura prealabilă trebuie inițiată în același termen de 6 luni care se calculează de la data la care reclamantul a cunoscut cauza anulării, dar nu mai târziu de 1 an de la încheierea contractului. Tot prin Legea nr. 212/2018 a fost înlăturată obligația parcurgerii procedurii prealabile în cazul acțiunilor având ca obiect interpretarea, executarea și încetarea contractului administrativ. Totuși, în privința acțiunilor referitoare la executarea și anularea contractului, ca de altfel și în cazul acțiunilor în despăgubiri pentru repararea prejudiciilor cauzate în cadrul procedurilor de atribuire, procedura prealabilă a fost înlăturată prin art. 53 alin. 7 din Legea nr. 101/2016 - lege specială derogatorie de la dreptul comun reprezentat de Legea contenciosului administrativ.⁴² În cazul acțiunilor având ca obiect interpretarea, executarea și încetarea

⁴¹ Boroi Gabriel, *Drept civil. Partea generală, ediția a II-a*, Editura All Beck, București, 1999, pp.261-263.

⁴² Soluția este susținută și de abrogarea parțială a art. 7 alin. 6 din Legea nr. 554/2004 și de modificarea articolului 53. alin. (1) și (1¹) din Legea nr. 101/2016 introdusă prin Legea nr. 212/2018.

contractului administrativ, aceeași obligație a fost, de asemenea, înlăturată de Legea nr. 212/2018 care prin art. I pct. 7 a abrogat expres art. 7 alin. 6 lit. c), d) și e) din Legea nr. 554/2004.

Termenul de soluționare a recursului administrativ prealabil este cel de 30 de zile prevăzut de Legea nr. 554/2004 în art. 7 alin. (1), termen în care autoritatea sau instituția publică trebuie să comunice un răspuns favorabil sau nefavorabil petiționarului. Însă, prin O. G. nr. 27/2002 s-a stabilit că acest termen poate fi prelungit de conducătorul autorității sau instituției cu 15 zile, deci poate ajunge la 45 de zile dacă este necesară o cercetare amănunțită, fără a se preciza un lucru foarte important, și anume dacă particularul trebuie informat despre prelungire care poate fi acordată doar de conducătorul instituției sau autorității publice. Răspunsul trebuie semnat de către acesta sau de o persoană împuternicită de către acesta precum și de șeful compartimentului care a soluționat petiția, în răspuns fiind obligatoriu indicat temeiul legal al soluției adoptate.

Prin art. I din Legea nr. 212/2018 s-a modificat în mod semnificativ Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, modificările intrând în vigoare la 2 august 2018.

Noile dispoziții de natura procedurală includ faptul că este consacrat expres din punct de vedere legal momentul de la care persoana vătămată printr-un act administrativ unilateral individual adresat unui alt subiect de drept se poate adresa autorității cu plângere prealabilă, respectiv de la momentul luării la cunoștință de acest act - art. 7 alin. (3). În acest fel este adusă Legea contenciosului administrativ în acord cu Decizia nr. 797/2007 a Curții Constituționale, care declarase neconstituțional art. 7 alin. (3) cu referire la termenul maxim de 6 luni sau 1 an în care persoana vătămată printr-un act administrativ adresat altui subiect de drept se putea adresa pentru revocarea actului.

De asemenea, se elimină necesitatea formulării plângerii prealabile pentru actele administrative care au intrat în circuitul civil și au produs efecte juridice - soluție absolut rațională având în vedere mecanismul atacării acestor acte și efectele specifice pe care le poate produce anularea în asemenea situații (nemaivorbind de caracterul absolut iluzoriu al unei revocări de către autoritate a unui act administrativ nu doar emis, dar și aplicat) - art. 7 alin. (5).

În plus, acțiunea în anularea actului administrativ la instanța judecătorească nu este limitată la motivele invocate în plângerea prealabilă - art. 8 alin. (1) teza finală.

Aspecte legislative legate de barierele de acces la curțile de contencios administrativ: taxele de timbru

Referitor la sistemul taxelor judiciare de timbru precizăm că acesta este reglementat de Ordonanța de urgență nr. 80/2013, în vigoare de la 26.06.2013. Acest act normativ a fost adoptat ca urmare a modificării cadrului legal de desfășurare a procesului civil prin adoptarea Codului de procedură civilă, precum și punerea în aplicare a noilor instituții adoptate prin Codul civil. Taxele judiciare de timbru sunt datorate de către toate persoanele fizice și juridice și reprezintă plata serviciilor prestate de către instanțele judecătorești, precum și de către Ministerul Justiției și Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție.

Taxele judiciare de timbru se plătesc de debitorul taxei în numerar, prin virament sau în sistem on-line, într-un cont distinct de venituri al bugetului local "Taxe judiciare de timbru și alte taxe de timbru", al unității administrativ teritoriale în care persoana fizică are domiciliul sau reședința ori, după caz, în care persoana juridică are sediul social. Costurile operațiunilor de transfer al sumelor datorate ca taxă judiciară de timbru sunt în sarcina debitorului taxei.

Dacă persoana care datorează taxa judiciară de timbru nu are nici domiciliul, nici reședință ori, după caz, sediul în România, taxa judiciară de timbru se plătește în contul bugetului local al unității administrativ teritoriale în care se află sediul instanței la care se introduce acțiunea sau cererea.

Taxele judiciare de timbru pot fi plătite în numerar la Direcțiile de Taxe și Impozite ale unității administrativ teritoriale în care persoana fizică are domiciliul sau reședință sau în care persoana juridică își are sediul.

Totodată, taxele judiciare de timbru pot fi plătite prin virament bancar și în sistem on-line. Astfel, taxele judiciare de timbru se pot plăti, în România, în sistem on-line.

Taxele judiciare de timbru se datorează atât pentru judecata în primă instanță, cât și pentru exercitarea căilor de atac, în condițiile prevăzute de lege.

Persoanele fizice pot beneficia, la cerere, de reduceri, scutiri și eșalonări pentru plata taxelor judiciare de timbru, în condițiile Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 51/2008 privind ajutorul public judiciar în materie civilă, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 193/2008, cu modificările și completările ulterioare. Persoanele juridice pot beneficia de facilități la plata taxelor judiciare de timbru în condițiile art. 42, alin. 2 din Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 80/2013.

La nivelul Curții de Apel Suceava a fost identificată practică neunitară în ceea ce privește cuantumul taxei judiciare de timbru datorate în cazul cererilor având ca obiect suspendarea executării actului administrativ, formulate în temeiul art. 14 sau art. 15 din Legea nr. 554/2004.

Astfel, *într-o opinie juridică* s-a considerat că se datorează o taxă judiciară de timbru în cuantum de 50 lei, în mod similar cererilor de suspendare a executării silite, urmând a fi aplicate prin analogie dispozițiile art. 10 alin. (1) lit. a) din O.U.G. nr. 80/2013.

Într-o altă opinie, s-a considerat că se datorează o taxă judiciară de timbru în cuantum de 20 lei, întrucât, din moment ce nu există o dispoziție expresă cu privire la acest tip de cerere, iar aceasta este neevaluabilă în bani, devin aplicabile dispozițiile art. 15 lit. f) din O.U.G. nr. 80/2013.

Potrivit art. 17 alin. (2) din Legea nr. 554/2004, „pentru cererile formulate în baza prezentei legi se percep taxele de timbru prevăzute de Legea nr. 146/1997 privind taxele judiciare de timbru, cu modificările și completările ulterioare, pentru cauzele neevaluabile în bani, cu excepția celor care au ca obiect contractele administrative, care se vor taxa la valoare”.

Legea nr. 146/1997 a fost abrogată prin art. 58 lit. a) din O.U.G. nr. 80/2013, astfel că trimiterea pe care art. 17 alin. (2) din Legea nr. 554/2004 o face la Legea nr. 146/1997 se consideră a fi făcută, începând cu 26 iunie 2013, la O.U.G. nr. 80/2013 privind taxele judiciare de timbru.

O.U.G. nr. 80/2013 prevede, la art. 16, că „în materia contenciosului administrativ, cererile introduse de cei vătămați în drepturile lor printr-un act administrativ sau prin refuzul nejustificat al unei autorități administrative de a le rezolva cererea referitoare la un drept recunoscut de lege se taxează după cum urmează:

- a) cererile pentru anularea actului sau, după caz, recunoașterea dreptului pretins, precum și pentru eliberarea unui certificat, a unei adeverințe sau a oricărui altui înscris - 50 lei;
- b) cererile cu caracter patrimonial, prin care se solicită și repararea pagubelor suferite printr-un act administrativ - 10% din valoarea pretinsă, dar nu mai mult de 300 lei”.

Se observă că actul normativ adoptat în materia taxelor judiciare de timbru nu cuprinde o dispoziție expresă în ceea ce privește taxa de timbru datorată pentru cererea de suspendare a executării actului administrativ, formulată în temeiul art. 14 sau art. 15 din Legea nr. 554/2004.

Dispozițiile art. 16 lit. a) din O.U.G. nr. 80/2013 nu sunt aplicabile în ipoteza supusă analizei, întrucât acestea au în vedere timbrarea cu 50 de lei doar a cererilor având ca

obiect anularea actului sau, după caz, recunoașterea dreptului pretins, precum și pentru eliberarea unui certificat, a unei adeverințe sau a oricărui altui înscris, nu și situația cererilor de suspendare a executării actului administrativ, formulate în temeiul art. 14 sau art. 15 din Legea nr. 554/2004.

Dispozițiile art. 10 alin. (1) lit. b) din O.U.G. nr. 80/2013, care reglementează timbrarea cu 50 de lei a cererii de suspendare a executării silit, nu pot fi aplicate prin analogie cererii de suspendare a executării actului administrativ, întrucât, potrivit art. 1 alin. (2) din Codul civil și art. 5 alin. (3) din Codul de procedură civilă, raportarea se va face la dispozițiile legale privitoare la situații asemănătoare doar în ipoteza în care o pricină nu poate fi soluționată în baza legii sau a uzanțelor.

Or, O.U.G. nr. 80/2013 cuprinde, la art. 27, o dispoziție generală, potrivit căreia „**orice alte acțiuni sau cereri neevaluabile în bani, cu excepția celor scutite de plata taxei judiciare de timbru potrivit legii, se taxează cu 20 lei**”. Această dispoziție legală este aplicabilă în situația cererii de suspendare a executării actului administrativ, având în vedere caracterul general al reglementării („orice altă acțiune sau cerere”), precum și faptul că cererea de suspendare a executării actului administrativ este o cerere neevaluabilă în bani, întrucât litigiul nu poartă asupra unei sume, ci instanța are de verificat îndeplinirea condițiilor prevăzute de lege (plângerea prealabilă, depunerea cauțiunii, atunci când legea impune, cazul bine justificat și paguba iminentă).

Un argument suplimentar îl reprezintă reglementarea de la art. 13 alin. (6) din Legea nr. 207/2015 privind Codul de procedură fiscală, prin care se instituie regula în dubio contra fiscum, potrivit căreia prevederile legislației fiscale se interpretează în favoarea contribuabilului/plătitorului, în situația în care rămân neclare după aplicarea regulilor de interpretare prevăzute la art. 6 alin. (1)-(5). În aplicarea acestei reguli de interpretare rezultă că este mai favorabil contribuabilului/plătitorului stabilirea unei taxe judiciare de timbru de 20 lei, aferente cererii de suspendare a executării actului administrativ, prin recurgerea la norma generală de la art. 27 din O.U.G. nr. 80/2013.

Potrivit prevederilor Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 80/2013 taxa judiciară de timbru se plătește anticipat. Dacă până la termenul prevăzut de lege sau stabilit de instanță reclamantul nu îndeplinește obligația de plată a taxei, cererea va fi anulată ca netimbrată sau, după caz, va fi soluționată în limitele în care taxa judiciară de timbru s-a plătit în mod legal. De asemenea, în situația în care cererea de acordare a facilităților la plata taxei judiciare de timbru a fost respinsă, iar reclamantul nu a achitat în termenul stabilit de instanță taxa de timbru datorată și nu a depus la dosar dovada plății, instanța procedează la anularea cererii ca netimbrată.

Chitanța de plată a taxelor judiciare de timbru, eliberată în cazul plăților efectuate în numerar sau ordinul de plată se depun odată cu înregistrarea cererii de chemare în judecată. Chitanțele sau după caz, ordinele de plată privind taxele judiciare de timbru nu au un format standard, fiind eliberate în forma acceptată de unitatea la care se face

plata. În cazul în care taxa judiciară de timbru este plătită după ce reclamantul a primit comunicarea instanței în acest sens, acesta trebuie să depună la dosarul cauzei dovada plății taxei în termen de 10 zile de la primirea comunicării. Depunerea dovezii de plata a taxei de timbru se poate realiza personal la sediul instanței sau prin poștă cu indicarea numărului de dosar (numărul cauzei) pentru care plata a fost făcută, numărul de dosar fiind menționat în comunicarea pe care instanța o trimite părții.

Aspecte legate de accesul efectiv la instanțe și facilitarea acestuia prin portalul: portal.just.ro

Utilizatorii de informație juridică apelează frecvent la serviciul de informare și documentare, ceea ce permite găsirea informațiilor dorite fără să se cunoască de către acesta, adresa de internet a informației și calculatorul care o găzduiește. Dintre sursele de documentare folosite, putem menționa:

- pagini web ce conțin informații despre legislație: Camera Deputaților - Repertoriul legislativ: http://www.cdep.ro/pls/legis/legis_pck.frame; portalul de legislație realizat de ministerul justiției: <http://legislatie.just.ro/>;
- portaluri ce oferă acces la bazele de date jurisprudențiale. Arhivele de jurisprudență conțin spețe ordonate în funcție de materii, cauzele judecate și de autoritatea care a pronunțat decizia. În general, sunt înzestrate cu facilități de căutare, în special după cuvinte cheie. De exemplu: Portalul instanțelor de judecată: <http://portal.just.ro/>; Înalta Curte de Casație și Justiție a României - Jurisprudență: <http://www.scj.ro/jurisprudenta.asp>;
- website-uri ce permit accesarea publicațiilor guvernamentale, parlamentare și administrative, esențiale atât în cadrul cercetării juridice, cât și în cazul verificării regulilor de procedură. La fel de important fiind și studiul proiectelor legislative, precum și consultarea întrebărilor ce au fost ridicate în plen în legătură cu un anumit subiect. De exemplu: Instituții centrale: Președinția: www.presidency.ro; Camera Deputaților: www.cdep.ro; Senat: www.senat.ro; Guvernul României: www.guv.ro; Ministerere: Ministerul Justiției: <http://www.just.ro> etc.

În ultimii ani a existat o deschidere considerabilă a transparenței justiției din România, manifestată prin:

- proceduri administrative clare: punerea la dispoziția publicului a unor ghiduri care să nu constea doar în reproducerea seacă a unor texte de lege, ci care să conțină informații accesibile și într-un limbaj comun despre modul de organizare și funcționare a justiției, despre principalele lor drepturi și mai ales despre obligațiile personalului instituțiilor față de el. Asemenea ghiduri au fost elaborate și publicate pe portalul <http://portal.just.ro>
- continuarea eforturilor pentru unificarea jurisprudenței în vederea creșterii predictibilității actului de justiție;
- publicarea în întregime în mediul online a dispozitivului hotărârilor (așa cum este acum, prin intermediul portalului instanțelor la <http://portal.just.ro>)

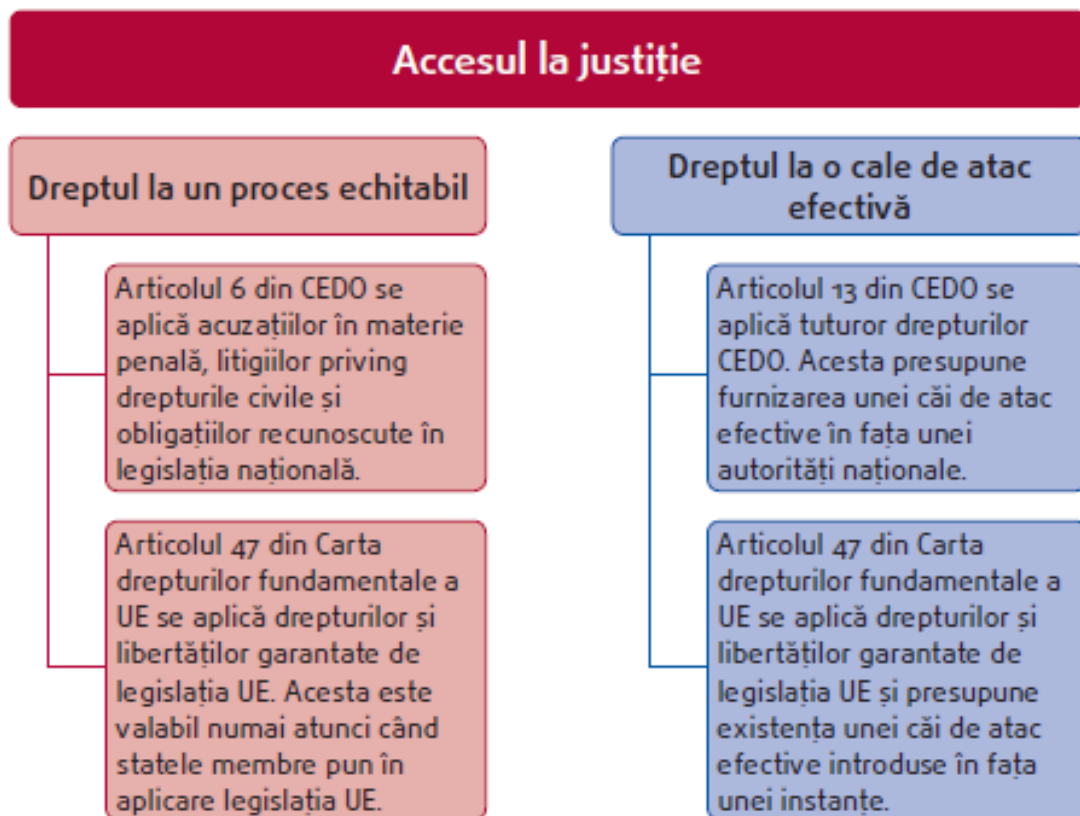
Datele publicate pe portalul instanțelor de judecată sunt preluate automat din cadrul bazelor de date ECRIS de la nivel local, instanțele de judecată deținând proprietatea asupra bazelor de date și a conținutului acestora. Persoanele care nu doresc ca dosarele să fie publice pe portalul instanțelor de judecată, trebuie să se adrese instanței ce instrumentează dosarul în cauză, acestea putând utiliza, strict din punct de vedere tehnic, opțiunea de confidențialitate la introducerea datelor în aplicația ECRIS, pentru ca acestea să fie eliminate și de pe portal.

Facem, de asemenea, precizarea că Ministerul Justiției are doar competențe informatice în întreținerea și suportul din punct de vedere tehnic al aplicației ECRIS, informațiile de tip conținut fiind în administrarea instanțelor de judecată. Este necesară continuarea eforturilor pentru publicarea motivării hotărârilor judecătorești, prin dezvoltarea proiectului JURINDEX.

ANALIZA JURISPRIDENȚEI CURȚII EUROPENE A DREPTURILOR OMULUI (CEDO) ȘI CURȚII CONSTITUȚIONALE A ROMÂNIEI ÎN MATERIA ACCESULUI LA JUSTIȚIE ÎN ROMÂNIA

Accesul la justiție este un drept fundamental, prevăzut în mai multe tratate internaționale privind drepturile omului la care România este parte, inclusiv în Convenția Europeană a Drepturilor Omului (art. 6 (dreptul la un proces echitabil), art. 13 (dreptul la un remediu efectiv), art. 35 (condițiile de admisibilitate), art. 46 (forța obligatorie și executarea hotărârilor)) și Cartea Drepturilor Fundamentale și alte tratate cheie din cadrul UE (Carta drepturilor fundamentale, articolul 47 (dreptul la o cale de atac efectivă); Carta drepturilor fundamentale, articolul 51 (domeniul de aplicare); Carta drepturilor fundamentale, articolul 52 (3) (întinderea și interpretarea drepturilor și principiilor); Tratatul privind Uniunea Europeană (TUE), articolul 4 (3); TUE, articolul 19).

Figura: Dreptul de acces la justiție în temeiul legislației UE și dreptul de acces la justiție în temeiul legislației CoE



Sursa: Agenția Europeană Pentru Drepturi Fundamentale și Consiliul Europei, 2016,
Manual de drept european privind accesul la justiție

Accesul la justiție permite persoanelor fizice să se protejeze împotriva încălcării drepturilor, să remedieze faptele ilicite, să atragă răspunderea puterii executive și să se apere în cadrul procedurii penale. Acesta este un element important al statului de drept⁴³ și include dreptul civil, penal și administrativ. Accesul la justiție este atât un proces, cât și un obiectiv și este esențial pentru persoanele care urmăresc să beneficieze de alte drepturi procesuale și de drept material.

La nivel internațional, Comitetul pentru Drepturile Omului din cadrul ONU a deschis calea, încă de la înființarea sa, în rândul organismelor ONU create în temeiul tratatului, interpretării conceptelor referitoare la accesul la justiție.⁴⁴ Accesul la justiție este garantat de instrumentele ONU, precum Convenția de la Aarhus din 1998 privind accesul la informație, participarea publicului la luarea deciziei și accesul la justiție în probleme de mediu și Convenția privind drepturile persoanelor cu dizabilități din 2006.

Efectivitatea accesului la justiție implică, în primul rând, ca accesul la justiție să fie eficace, ceea ce presupune că statul trebuie să permită accesul la justiție al oricărei persoane, astfel încât aceasta să poată să își satisfacă interesele pe care le-a urmărit prin promovarea litigiului în fața judecătorului. O procedură în urma căreia persoana în discuție nu și-ar putea vedea cauza analizată în mod complet de către un judecător nu este o procedură care să realizeze condiția efectivității accesului în fața instanței. În al doilea rând, efectivitatea accesului la justiție presupune implică obligația statelor de a acorda tribunalului o competență de plină jurisdicție pentru a-i permite să examineze cauza pe fond, atât asupra aspectelor de fapt, cât și a celor de drept. În fine, accesul efectiv la justiție implică obligația pozitivă a statelor de a asigura în mod real posibilitatea oricărei persoane de a-și susține cauză în fața unui judecător. Este mai mult decât evident faptul că eficacitatea accesului la justiție lipsește, în primul rând, atunci când unei persoane nu îi este permis să își aducă cauza într-o materie non penală în fața unui judecător, existând o denegare de justiție. Spre exemplu, într-o serie absolut impresionantă de hotărâri ale Curții, care au reluat cele afirmate anterior în hotărârea *Brumărescu*, CEDO a stabilit că jurisprudența instanțelor române, care afirma că instanțele judecătorești nu au competența de a tranșa anumite acțiuni în revendicare imobiliară contra statului, contravine flagrant dreptului de acces la justiție, acestuia lipsindu-i caracterul eficace, cât timp cel interesat nu putea să obțină satisfacerea intereselor sale în fața unui judecător.⁴⁵

Pentru a permite accesul la justiție, Curtea Constituțională a precizat că prevederea legală care afirmă, în materia litigiilor fiscale, că soluția Ministerului de Finanțe este

⁴³ Consiliul Europei (2015), *Factsheet on guaranteeing equal access of women to justice*, Strasbourg, Consiliul Europei.

⁴⁴ Organizația Națiunilor Unite (ONU), Comitetul pentru Drepturile Omului, Observația generală nr. 32 (2007).

⁴⁵ Lector universitar Radu Chiriță, „Paradigmele accesului la justiție. Cât de liber e accesul liber la justiție?”, articol publicat de Baroul Cluj Napoca, 2016

definitivă și executorie nu poate avea alt înțeles decât acela că, în cadrul jurisdicției administrative, nu mai există altă cale de atac, ceea ce nu exclude posibilitatea atacării acestei soluții în fața instanței de judecată.

Pe aceeași linie s-a situat Curtea și atunci când a fost chemată să analizeze dispozițiile Legii 112/1995 cu referire la procedura de retrocedare a bunurilor naționalizate, afirmând că procedura special instituită nu poate afecta posibilitatea declanșării unei acțiuni în revendicare de drept comun, astfel încât prevederea respectă accesul la justiție a persoanelor interesate, cu atât mai mult cu cât împotriva soluțiilor administrației se putea formula o cale de atac judiciară.

Tot astfel, Curtea nu a ezitat să declare ca modificat implicit prin intrarea în vigoare a Constituției un text din legea contenciosului administrativ care permitea numai atacarea unui act al unei autorități administrative, în timp ce Constituția se referă în art. 48 la autoritate publică, o noțiune mult mai largă.

statul nu numai că trebuie să asigure existența unei instanțe beneficiind de plină jurisdicție și a unei proceduri prin care aceasta să poată fi sesizată, ci are obligația ca, prin mijloace legislative ori administrative, să permită, în mod real, accesul oricărei persoane la serviciile instanțelor. Aceasta întrucât, după cum vom vedea din exemplele enumerate mai jos, sunt destule ipoteze în care, deși teoretic statul permite accesul la justiție, practic vorbind persoana interesată nu se poate adresa judecătorului. Or, cum drepturile fundamentale trebuie garantate într-o manieră concretă și reală, iar nu iluzorie și teoretică, imposibilitatea concretă de sesizare a unei instanțe de către persoana interesată constituie o încălcare a dreptului acesteia de acces la justiție. Spre exemplu, nu poate fi vorba de un acces real ori efectiv la justiție atunci când o persoană este expulzată de pe teritoriul unui stat, înainte de a putea să declanșeze o procedură judiciară prin care să ceară anularea deciziei de expulzare. E cert că simplul fapt că legea îi permite să atace decizie de expulzare nu este suficient, cât timp acesta nu are timpul fizic de a declanșa procedura, în condițiile în care decizia de expulzare este pusă în executare imediat.

Sistemul asistenței publice judiciare din România permite, în anumite condiții, depășirea căilor efective de acces la instanțe, dacă acestea sunt deja constituite, existând posibilitatea solicitării scutirilor sau reducerilor de taxa judiciară de timbre în toate procesele, inclusiv cele de contencios administrativ și solicitarea sprijinului statului pentru un avocat din oficiu și în materia contenciosului administrativ.

Aspecte legate de barierele intervenite în accesul la justiție al cetățenilor

Conform opiniilor exprimate de către juriștii din instituțiile publice, dar și de o parte din avocații intervievați, dincolo de impedimentul creat de plângerea prealabilă, etapele și costurile implicate de accesul la contencios administrativ sunt relativ facile, taxa de timbru accesibilă, inclusiv durata este una optimizată (prin modificările aduse Codului de Procedură Civilă) în raport cu soluționarea proceselor în alte instanțe. Pe de altă parte, unii experți consideră că, unele condiții de acces trebuie să existe, pentru a preveni supra-aglomerarea instanțelor cu cazuri nefondate (acesta fiind rolul taxei de timbru - aceasta având totuși un nivel acceptabil în opinia respondenților).

- **Percepția că, în calitate de cetățean, nu ai șanse sau ai șanse minime în a câștiga judecându-te cu o instituție a statului.** La aceasta se adaugă o altă percepție, faptul că instanța/judecătorul va fi părtinitor față de o altă instituție a statului, în defavoarea cetățeanului. Aceasta se subsumează unei atitudini de neîncredere a cetățenilor în justiție, manifestată prin neîncrederea generalizată sau încrederea scăzută a publicului general dar și a justițiabililor în sistemul judiciar. Această percepție publică, se manifestă prin diverse concepții, pre-concepții sau atitudini referitoare la sistem sau actul de justiție: neîncrederea justițiabililor în soluțiile și actul de justiție; scăderea respectului față de magistrați, asocierea întregului sistem cu fenomenul de corupție. Analizând opiniile exprimate de cetățeni, este evident faptul că, atât sistemul administrativ cât și sistemul de justiție este caracterizat printr-o complexitate care permite cu greu înțelegerea lui de către un public neavizat. Această complexitate, coroborat cu o educație juridică precară a publicului favorizează terenul unei imagini deformate sau ușor de manipulat la nivelul publicului. Un alt factor de bază care deformează opinia publică este și confuzia cu privire la faptul că magistrații aplică legea, nu o creează - așteptările populației și a justițiabililor sunt în altă zonă - percepția lor este că rolul sistemului juridic trebuie să facă dreptate, nu doar să aplice legile existente.

Am observat la un moment dat pe anumite acte că scria, că prezentul act nu reprezintă un act administrativ și atunci tu din start te gândești că nu ai voie să ataci prin instanță sau ei se acoperă din start cu subiectul că degeaba faci demersuri. Deși el, teoretic, ar trebui să reprezinte un act administrativ având în vedere că este un refuz sau o soluționare. ...(focus grup experți)

Asta este o altă nemulțumire a noastră, că de multe ori dușmanul îți este instanța, nu partea adversă. Adică instanțele, când văd că e vorba de statul român nu le trebuie juriști acolo că știu ei să facă pe avocații. Numai că astăzi, depășim un pic limita. Fie că sunt reprezentanți ai statului și deja mi s-ar părea obtuz ca judecător să poți gândi așa... fie, lipsă de responsabilitate, dacă nu înțelegi un domeniu specific, gen, urbanism, fiscal, ce nu... e mai sigur să resping decât să fac ceva. ...(focus grup experți)

Cel puțin în litigiile cu Fiscul, cetățeanul nu se ia la trântă cu statul. Mulți renunță. Este foarte greu să îl convingi pe judecător să studieze un domeniu restrâns. Ei nu înțeleg, dar, în același timp, refuză să cheme un specialist. Și dacă îl cheamă, îți respinge oricum. Dar eu am avut expertiză favorabilă... dispusă de instanță și respinsă în cererea de chemare în judecată. Și am acum decizia, astăzi am primit-o, tot așa, nemulțumire. ANRE, cea mai mare instituție pe energie, îmi spune clar ca Electrica a greșit, a încălcat legea, a încălcat contractul... A încălcat tot. Mă duc în instanță cu această opinie clară a ANRE și pierd. Judecătorul nu este de acord cu opinia ANRE, pe un domeniu foarte specializat. ...(focus grup experți)

Situație hilară este și procedura de strămutare. Te judeci cu instituțiile publice dintr-un oraș și vrei să strămuți cauza pentru că știi că sunt presiuni pe judecător din partea instituției, nu ai nici o șansă la Înalta Curte. Toate se resping. Se resping cererile să muți dosarul. Iar pe noua reglementare, îmi spune clar, aici rămâi. E clar, pierzi din procentual, numai din start, că e fictivă și procedura strămutării. (focus grup experți)

Avem de anul trecut, competență exclusivă teritorială în administrativ. Pe una dintre modificări. Asta înseamnă că nu mă pot judeca decât la sediul contribuabilului. A fost pentru degrevarea instanțelor. Dar degrevând instanțele în felul acesta, ne trimit la judecători care chiar nu sunt specializați, habar nu au ce se întâmplă. Și trăiesc în același oraș în care funcționează acea autoritate publică... (focus grup experți)

- **Percepția că, a te judeca cu o instituție a statului costă mult.** Deși experții (avocați, juriști) au menționat că taxele în tribunalele de contencios administrativ nu sunt foarte mari și că, ar reprezenta o facilitate de acces, în rândul populației intervievate, a celor care nu au accesat instanța, nu cunosc cât anume costă, percepția la nivelul publicului general este alta, și asta devine o frână în calea accesării actului de justiție

Taxele în tribunalele de contencios administrativ nu sunt foarte mari. Nu e foarte mult. Nu e nici cea mai scurtă procedură. E o procedură medie. (focus grup experți)

Avem în continuare ceea ce numesc eu limitarea accesului. Avem cauțiune pentru suspendarea actelor fiscale. Asta înseamnă că dacă vrei să suspenzi un act administrativ fiscal, trebuie să depui o cauțiune, care poate să meargă până la 20% din sumă, ceea ce îți blochează efectiv accesul. O cauțiune practic de 20% suma de bani și care va fi eventual returnată, dar ea va fi la dispoziția, în ghilimele, a statului. Va fi returnată indiferent dacă se câștigă sau nu, procesul, deci asta este de precizat. Dar dacă pierzi, de fapt se execută. (focus grup experți)

Tu, cetățean, nu te vei duce pentru 20 de lei până la Curtea Constituțională, pentru că nici nu poți, nici nu ai atâția bani. Știți ce înseamnă o lege în România, ca să ataci o lege. De exemplu o solicitare către avocatul poporului cu spețe, situații ... I-am scris și eu avocatului poporului. Nici nu m-a băgat în seamă. (focus grup populație)

- Conform experților intervievați, deși durata de soluționare în contencios administrativ este mai redusă comparativ cu alte domenii, ea ar putea fi încă optimizată pentru ca cetățeanul să beneficieze mai rapid de actul de justiție. Principalul impediment pare a fi riscul la care se expune alături de utilitatea soluției, de exemplu în cazurile fiscale.

Durata (n.r. de soluționare în contencios administrativ) e clar un impediment mare. Se dau termenele, dar și termenele se stabilesc de instanță la 3 săptămâni, uneori la 6 săptămâni. Niciodată nu se termină o cauză la două termene, că întotdeauna se prelungesc. Regula în Codul de Procedură Civilă este diferită de realitate, unde termenele se acordă de la o zi la alta, cu excepția cazului în care se vor acorda la un termen ulterior. (jurist instituție publică)

Foarte mare ar fi durata, dacă s-ar intenta proces. Sunt ani de zile petrecuți în instanță. Uitați-vă pe fondul funciar, că sunt procese care nici acum nu s-au terminat, pentru că dacă ajungi la Curtea Supremă de Justiție termenul se prelungește. (focus grup populație)

- Necesitatea de a apela la un avocat datorită complexității procedurilor - un aspect care îngreunează accesul la contenciosul administrativ în special în cazul grupurilor vulnerabile.

Este un domeniu complicat. Și discuțiile în sala de judecată sunt altfel, pentru că este un domeniu cu un grad ridicat de complexitate și specializare. (interviu expert)

Cetățeanul obișnuit fără avocat nu cred că ar avea acces la informații. Din păcate sunt și cetățeni specializați în plângeri. Sunt câțiva justițiabili permanenți care chiar știu procedurile uneori mai bine ca avocații. Și de regulă sunt din cei care se documentează singuri. Restul, au nevoie de avocat. (interviu expert)

Dacă este lege, la ce îți trebuie procedură? Respectă legea. Ce proceduri? Norme de aplicare ar trebui să fie corecte și atunci nu ar mai fi nevoie și de proceduri instituționale. (focus grup populație)

Eu am făcut trei cereri la departamentul juridic, pe adresele de email indicate pe site-ul instituției. Și am depus în cele din urmă o cerere pe adresa primarului general, ca să îmi răspundă la solicitare. Un proces durează foarte mult și trebuie să ai avocat. Depinde acum de anvergura litigiului. Eu, de exemplu, aș merge pe cale judecătorească, dacă aș ști că am șanse de câștig. Dacă e un simplu litigiu, încerc să găsesc o cale amiabilă și să îmi rezolv problema, să nu ajung în instanțe, dar dacă este vorba de prejudicii, de daune morale, materiale, este firesc să merg în instanță, să se facă dreptate. (focus grup populație)



Ca cetățean, nu știi pașii pe care trebuie să îi faci și se găsesc destul de greu avocați specializați în spețele acestea. Până la urmă cine vrea să meargă în instanță? Vrei, când nu mai poți, când ai un prejudiciu mare. (focus grup populație)



6. JURISDICȚII ADMINISTRATIVE SPECIALE ȘI ALTE JURISDICȚII SIMILARE, INCLUSIV CĂI ALTERNATIVE DE REZOLVARE A LITIGIILOR ADMINISTRATIVE

ANALIZA JURIDICĂ A LEGISLAȚIEI ȘI DOCTRINEI

Jurisdicții administrative speciale

Problema jurisdicțiilor speciale administrative se pune cu pregnanță după revizuirea Constituției României din anul 2003, în contextul în care legiuitorul constituant derivat a consacrat, prin art. 21 alin. (4), în acord cu art. 6 al Convenției europene a drepturilor omului, principiul potrivit căruia "jurisdicțiile speciale administrative sunt facultative și gratuite".

Nici art. 21 alin. (4) din Legea noastră fundamentală și nici o altă normă constituțională pozitivă nu definește sintagma „jurisdicție specială administrativă”. De remarcat este însă faptul că art. 2 alin. (1) lit. e) din Legea contenciosului administrativ cu nr. 554/2004 (adoptată posterior revizuirii constituționale ce a avut loc în anul 2003) ne oferă o definiție a noțiunii de jurisdicție administrativă, noțiune în care vede o activitate „înfăptuită de o autoritate administrativă care are, conform legii organice speciale în materie, competența de soluționare a unui conflict privind un act administrativ, după o procedură bazată pe principiile contradictorialității, asigurării dreptului la apărare și independenței activității administrativ-jurisdicționale”. Prin urmare, în principiu, așa cum indică definiția legală citată, legiuitorul ordinar a văzut în jurisdicția specială administrativă nimic altceva decât o activitate cu un anumit specific; procedând astfel, cu ocazia construirii definiției legale a noțiunii de „jurisdicție specială administrativă”, acest legiuitor recurs la criteriul material (substanțial) și nu la cel formal; în alte cuvinte, pentru legiuitorul de drept comun, orice jurisdicție specială administrativă evocă ideea unei proceduri cu un anumit specific și nu trimite la un organ sau la o autoritate oarecare; astfel stând lucrurile, pare firesc ca o jurisdicție specială administrativă să fie asigurată, la nevoie și după caz, fie de un organ sau de o autoritate publică anume înființată în acest scop (așa cum este cazul Consiliului Național pentru Soluționarea Contestațiilor în materia atribuirii contractelor administrative de achiziții publice), fie de o instituție care, în mod curent, exercite prerogative de administrație publică activă și numai în mod excepțional (eventual, în subsidiar) și atribuții jurisdicționale (cum este cazul majorității autorităților administrative pe care legea le înzestrează și cu atribuții jurisdicționale).

În aceste condiții, stabilirea conținutului exact al sintagmei „jurisdicție specială administrativă” este o sarcină deloc facilă ce urmează să fie asumată fie de către legiuitorul ordinar, fie de către Curtea Constituțională, fie de către doctrină.

Așa cum am arătat și cu alt prilej, de lege lata, anumite autorități publice au fost calificate de către legiuitor drept „administrativ-jurisdicționale”, în pofida faptului că, prin modul lor de funcționare, nu aveau nimic comun cu ideea de „jurisdicție specială administrativă”. Este spre pildă cazul comisiei județene de fond funciar care, potrivit art. 52 alin. (1) din Legea nr. 18/1991, republicată, „este autoritate publică cu autoritate administrativ-jurisdicțională”. Or, această comisie județeană nu face altceva decât să soluționeze contestațiile promovate împotriva hotărârilor luate de comisiile locale de fond funciar ce funcționează în fiecare comună, oraș sau municipiu, validând sau, după caz, invalidând aceste hotărâri. Procedura prin care comisia județeană de fond funciar soluționează o contestație ce a fost promovată împotriva unei hotărâri a unei comisii locale, validând-o sau, după caz, invalidând-o, nu este guvernată de principiul contradictorialității, motiv pentru care nici nu poate pretinde caracter jurisdicțional. Mai mult, validarea comisiei județene de fond funciar are natura juridică a unei confirmări⁴⁶ a hotărârii comisiei locale de fond funciar, ce este dată în temeiul dreptului de îndrumare pe care, potrivit legii⁴⁷, comisia județeană îl exercită asupra comisiilor locale ce funcționează în județul respectiv.

Printre organele administrative cu atribuții jurisdicționale:

- Comisia Centrală de Contestații din cadrul Casei Naționale de Pensii Publice;
- Comisia pentru cetățenie din cadrul Autorității Naționale pentru Cetățenie.

Cu toate acestea, cu privire la jurisdicțiile administrative speciale se poate spune că acestea nu sunt efectiv la dispoziția cetățeanului pentru a îl sprijini în relația cu administrația publică.

Aspecte juridice referitoare la alte căi de rezolvare a litigiilor administrative

Lentoarea procedeelelor clasice de soluționare a litigiilor reprezintă, cel mai probabil, principalul obstacol de care se lovesc consumatorii ca părți litigante, îndeosebi în materia contractelor încheiate online, cu sau fără componente transfrontaliere. În contextul modificărilor majore aduse legislației consumatorilor prin O.G. nr. 38/2015 privind soluționarea alternativă a litigiilor dintre comercianți și consumatori. Totuși, studiul de față nu se referă la litigiile dintre cetățeni și administrația publică. Dreptul românesc cunoaște două căi principale de soluționare alternativă a litigiilor: arbitrajul și medierea.

⁴⁶ Aici, în sens de aprobare dată de un organ administrativ ierarhic superior, actului anterior emis de un organ administrativ ierarhic inferior, aprobare fără de care acesta cel din urmă act nu poate fi pus în executare. A se vedea T. Drăganu, *Actele administrative și faptele asimilate lor supuse controlului judecătoresc potrivit Legii nr. 1/1967*, Editura Dacia, Cluj-Napoca, 1970, p. 107.

⁴⁷ A se vedea art. 12 alin. (2) din Legea nr. 18/1991 a fondului funciar, republicată.

Arbitrajul

În vederea eficientizării procesului de judecare a unui litigiu s-a constituit o instituție independentă de organele statale, care este competentă în soluționarea diferendelor delegate acesteia de către părțile litigiului. Această instituție poartă denumirea de arbitraj și are menirea de a soluționa disputele cu implicarea unei, sau mai multor persoane terțe neutre, independente și imparțiale. Specific arbitrajului este faptul că există acordul amiabil al ambelor părți în vederea renunțării la jurisdicția instanțelor judecătorești (care constituie regula generală), pentru a se supune jurisdicției arbitrale în cazul apariției unui litigiu între acestea.

Arbitrajul este, așa cum s-a mai spus, o justiție privată, în care părțile au facultatea de a stabili o procedură simplificată de soluționare a conflictelor. Potrivit art. 541 din Codul de procedură civilă: “arbitrajul este o jurisdicție alternativă având caracter privat. În administrarea acestei jurisdicții, părțile litigante și tribunalul arbitral pot stabili reguli de procedură derogatorii de la dreptul comun, cu condiția ca regulile respective să nu fie contrare ordinii publice și dispozițiilor imperative ale legii”.

Decurgerea întregului proces depinde de voința părților, care pot stabili prin acordul lor comun, modalitatea de examinare a diferendelor, legea instituind doar niște garanții minime ce urmează a fi respectate, lăsând la latitudinea părților aspectele ce țin de modalitatea specifică de examinare a cauzei. Mai mult ca atât, părțile stabilesc de sine stătător:

- normele de constituire a arbitrajului;
- numirea, revocarea și înlocuirea arbitrilor;
- termenul și locul arbitrajului;
- normele de procedură pe care arbitrajul trebuie să le urmeze în soluționarea litigiului;
- normele cheltuielilor arbitrale și repartizarea acestor cheltuieli;
- conținutul și forma hotărârii arbitrale;
- alte norme privind buna desfășurare a arbitrajului.

În așa fel, întregul proces arbitral depinde de dispoziția părților care, desigur, trebuie să nu contravină garanțiilor minime prevăzute de lege. Astfel, prin intermediul unei convenții de arbitraj sau clauze compromisorii părțile pot delega competența judecării litigiului actual sau viitor unei persoane sau organ ales de către aceștia (acordul de arbitraj fiind înserat sub forma unei clauze în contractul principal, iar compromisul având forma unei înțelegeri de sine stătătoare, atunci când litigiul a izvorât cu certitudine și părțile decid să

îl delege unui organ de arbitraj). Părțile pot alege să delege competența către o curte de arbitraj instituționalizată ca organ permanent pe lângă camere de comerț, burse, uniuni, asociații sau alte organizații, sau poate fi instituit un organ arbitral ad-hoc. Cuprinsul convenției arbitrale este mai complex pentru un arbitraj ad-hoc și trebuie arătați arbitrii, modul în care vor fi desemnate regulile de procedură arbitrală sau modul în care vor fi stabilite. În cazul arbitrajului instituționalizat se poate de recurs doar la menționarea Regulamentului instituției date drept bază pentru desfășurarea procesului. În ce situații se apelează la arbitraj? Nu toate litigiile pot fi delegate soluționării către organul arbitral. Conform legislației, părțile pot delega competența de a judeca litigiile ce izvorăsc între acestea, cu excepția pretențiilor care țin de:

- dreptul familiei;
- contractele de locațiune (chirie) a încăperilor de locuit, inclusiv litigiile cu privire la încheierea, validitatea, încetarea și calificarea unor astfel de contracte;
- drepturile patrimoniale cu privire la locuințe;
- împotriva unei autorități publice;
- insolvabilitate;
- înstrăinarea bunurilor din domeniului public;
- viață și sănătate;
- drepturile nepatrimoniale ale proprietății intelectuale;
- alte litigii în privința cărora legea delegă competența exclusivă a instanțelor judecătorești.

Medierea

Medierea este modalitatea alternativă, voluntară, de soluționare a conflictelor/ disputelor/ neînțelegerilor dintre două sau mai multe părți, modalitate care presupune ca părțile să ajungă singure la o soluție prin intermediul unui profesionist neutru și imparțial - mediatorul, în cadrul unei proceduri aflate sub semnul confidențialității.

Medierea poate fi inițiată chiar de părțile aflate în dispută sau doar de o singură parte, mediatorul având sarcina de a contacta toate părțile aflate în conflict și a stabili coordonatele în timp și spațiu în vederea realizării procesului de mediere. Părțile, în funcție de interesele și nevoile lor, vor decide tranșarea conflictului pe calea amiabilă a medierii în propriile condiții.

Întreaga procedură se desfășoară sub semnul confidențialității tuturor informațiilor pe care părțile și le aduc reciproc la cunoștință, întrucât legea impune mediatorului obligația păstrării secretului asupra acestora. Pentru părți, păstrarea confidențialității se realizează prin inserarea unor clauze de confidențialitate în contractul de mediere sau prin semnarea unui acord de confidențialitate de către părțile implicate în mediere, și anume: mediator, părți, avocați sau alte persoane care participă la mediere.

Mediatorul trebuie să respecte secretul oricărei informații confidențiale de care ia cunoștință în cadrul activității sale profesionale, această obligație nefiind limitată în timp. În nicio împrejurare, un mediator nu poate divulga informații referitoare la identitatea părților, cazul mediat, argumentele aduse de către părți, modul în care a decurs medierea, stilurile de negociere folosite de către părți sau documentele deținute de fiecare dintre părți. Mai mult decât atât, nu doar mediatorul este ținut de respectarea confidențialității faptelor și împrejurărilor cunoscute în timpul medierii, dar și părțile sunt ținute de această obligație.

Neutralitatea presupune obiectivitatea mediatorului raportată la conflictul/obiectul disputei părților și, spre deosebire de instanța de judecată, unde judecătorul pronunță o hotărâre, adică decide asupra drepturilor deduse judecății, mediatorul lasă părțile să ajungă singure la o soluție unanim acceptată, să negocieze singure asupra drepturilor lor, mediatorul neimplicându-se în decizia lor decât în limitele permise de lege.

Imparțialitatea impune mediatorului să abordeze un tratament echidistant, egal față de părțile din mediere.

Mediatorul facilitează comunicarea dintre părți și sprijină soluționarea disputei născute. El nu se comportă ca un judecător, ci sprijină părțile să discute deschis despre conflictul lor pentru a găsi o soluție reciproc convenabilă și durabilă. Mediatorul folosește tehnici variate pentru a comunica împreună cu părțile și pentru a le ajuta să ajungă singure la o înțelegere.

Specificitatea medierii o reprezintă caracterul personal al soluției, în sensul că permanent soluția este a părților și nu a mediatorului. Mediatorul ajută părțile să-și gestioneze sentimentele, emoțiile și prioritățile, astfel încât să poată ajunge la un compromis.

Pentru a determina obiectul medierii, cu alte cuvinte, cazurile în care părțile pot recurge la mediere și, dintre acestea, pe acelea în care medierea este obligatorie, trebuie să coroborăm dispozițiile art. 2 cu cele ale art. 601 din Legea nr. 192/2006 privind medierea și organizarea profesiei de mediator, modificată și completată.

Astfel, potrivit dispozițiilor art. 2 alin. (5) din legea medierii, părțile pot recurge la mediere atunci când este vorba despre drepturi de care ele pot dispune. Alin. (4) al aceluiași articol exclude din obiectul medierii drepturile strict personale, cum sunt cele privitoare la statutul persoanei, precum și orice alte drepturi de care părțile, potrivit legii, nu pot dispune prin convenție sau alt mod admis de lege. Noul Cod civil, în dispozițiile referitoare la domeniul de aplicare a contractului de tranzacție, deși nu arată expres ce poate constitui obiect al acestuia, reglementează cazurile exceptate, acestea fiind capacitatea sau starea civilă a persoanelor, precum și drepturi de care părțile nu pot să dispună potrivit legii. *Per a contrario*, obiectul contractului de tranzacție îl constituie drepturi de care părțile pot dispune. Comparând conținutul textelor din cele două acte

normative, constatăm cu ușurință că ele nu diferă decât sub aspectul formulării, nu și acela al reglementării.

Rezumând, părțile pot recurge la mediere ori de câte ori este vorba despre drepturi de care acestea pot dispune.

Art. 31 din legea medierii prevede că mediatorul trebuie să cunoască ce drepturi nu pot face obiectul medierii și, în cazul acestora, are obligația de a refuza medierea.

Ca și în cazul tranzacției, acestea pot recurge la mediere pentru a *preîntâmpina* un litigiu, pentru a *stinge* un litigiu sau, chiar după pronunțarea unei hotărâri judecătorești sau în situația existenței unui alt titlu executoriu, pentru a *conveni asupra modalității de executare* a obligației cuprinsă în acesta, deci inclusiv în faza executării silite [art. 2.267 NCC, alin. (1)].

Din textul art. 2 alin. (1) din legea medierii, rezultă că părțile *nu sunt obligate să parcurgă procedura medierii*, dar, în cazurile expres prevăzute de lege, *au obligația de a participa la o ședință de informare privind avantajele medierii*.

Conform acestui text, există această obligație în sarcina părților în cazul conflictelor *în materie civilă, de familie, în materie penală, precum și în alte materii*, în condițiile prevăzute de lege. Acest articol debutează cu mențiunea „dacă legea nu prevede altfel”, de unde s-ar putea deduce că toate litigiile enumerate în text (sau în alte texte speciale) sunt obiect al medierii, cu excepțiile prevăzute de lege.

În realitate, așa cum rezultă din dispozițiile art. 2 alin. (1)² din lege, ce reglementează sancțiunea pentru nerespectarea acestei obligații și face trimitere la dispozițiile art. 60¹ alin. (1) lit. a) - f), legea medierii reglementează expres care sunt materiile în care participarea la ședința de informare este obligatorie, acestea fiind: *protecția consumatorului* [lit. a), care trebuie coroborată și cu art. 2 alin. (2) din lege], *dreptul familiei* [lit. b), în situațiile prev. de art. 64, respectiv în ceea ce privește continuarea căsătoriei, partajul bunurilor comune, exercițiul drepturilor părintești, stabilirea domiciliului copiilor, contribuția părinților la întreținerea acestora, orice alte neînțelegeri care apar în raporturile dintre soți, cu privire la drepturi de care aceștia pot dispune potrivit legii), litigiile privind *posesia, grănițuirea, strămutarea de hotare, orice alte litigii ce privesc raporturile de vecinătate*[4] [lit. c)][5], în cauzele de *malpraxis*, dacă vreo lege specială nu prevede o altă procedură [lit. d)], în litigiile de muncă în legătură cu *contractul individual de muncă* [lit. e)], în *litigiile civile a căror valoare este sub 50.000 lei*, cu excepția cazurilor în care s-a pronunțat o hotărâre executorie de deschidere a procedurii de insolvență, a acțiunilor referitoare la registrul comerțului și a cazurilor în care părțile aleg să parcurgă procedura ordonanței de plată, prevăzută de art. 1.013-1.024 NCC sau a cererilor de valoare redusă, prevăzută de art. 1.025-1.032 NCC [lit. f)].

Prin urmare, medierea nu este recomandată în cazul litigiilor administrative.

CONSTATĂRI REZULTATE DIN STUDIUL CALITATIV ȘI CANTITATIV CU PRIVIRE LA CĂI ALTERNATIVE DE REZOLVARE A LITIGIILOR ADMINISTRATIVE

- Notorietate relativ scăzută în rândul cetățenilor a căilor alternative de rezolvare a litigiilor administrative, inclusiv la nivelul experților juridici intervievați
- Eficiență redusă a rezolvării litigiilor administrative pe alte căi decât contenciosul administrativ. Sunt menționate totuși situații/instituții în care acest instrument funcționează:

O jurisdicție administrativă de calitate este Consiliul Concurenței. Dar ei sunt independenți, autonomi. Toate jurisdicțiile de genul acesta sunt facultative și gratuite. Așa spune Constituția. Aceste recursuri ajută anumite instituții care sunt specializate. Un exemplu este Autoritatea Națională de Reglementare în domeniul Energiei care rezolvă multe plângeri și contestații făcute împotriva operatorilor de distribuție, de furnizare și așa mai departe, care nu sunt neapărat instituții de stat, dar deservind un serviciu public, sunt încadrate și ele ca fiind un fel de autorități publice. Mai este și ANAR-ul, de exemplu, unde ai șanse să îți întorci o decizie de la una din administrațiile bazinale. Cred că și pe mediu există instituții de acest fel, cum există și în cazul ministerelor, de exemplu inspectoratele de învățământ care răspund de Ministerul Educației. Deci când ai structuri deconcentrate de administrație centrală, poți să te adresezi la centru. Într-adevăr, ai o șansă ca administrația centrală să îți întorci decizia din teritoriu. (interviu expert)

- Necesitatea unor instituții alternative - jurisdicții administrative suplimentare cu resurse umane specializate pe anumite domenii, care să funcționeze la anumite niveluri în funcție de gradul de încărcare. Acestea ar deveni o alternativă la lipsa de specializare a judecătorilor.

Eu spun că în loc de aceste plângeri prelabile formale, ar trebui să fie mai multe jurisdicții administrative, care sunt instituții specializate pe domeniul respectiv. Deoarece în interiorul instituției care a emis inițial actul administrativ, gradul de subiectivism rămâne unul mare, pentru că ei ajung să judece soluția dată de colegii lor. O instituție de soluționare a contestațiilor ar fi utilă. Așa s-ar putea degreva, să zicem, instanțele. (focus grup experți)

Cred că trebuie stabilit nivelul la care ar trebui să funcționeze aceste jurisdicții specializate. Dacă gradul de încărcare este mic, îți ajunge o instituție de genul acesta pe țară. Cum există în ceea ce privește domeniul energiei, concurenței, mediului, etc. În cazul acestora, o jurisdicție administrativă pe țară este suficientă. Acolo unde sunt mai multe, cum ar fi pe urbanism, părerea mea e că ar trebui să fie pe județ. O instituție

care să soluționeze probleme ale cetățenilor cu toate instituțiile din județ, de exemplu. Te duci mai întâi acolo, unde ar trebui să ai și un jurist și un urbanist (n.r. exemplu), iar dacă problema nu se rezolvă nici în cadrul acestei instituții, instanța ar fi pasul următor. (focus grup experți)

Eu cred că jurisdicțiile administrative specializate cu oameni să se ocupe doar de asta sunt o reală soluție. (focus grup experți)

7. SUGESTII ȘI PROPUNERI DE ÎMBUNĂTĂȚIRE

Sugestiile și propunerile de îmbunătățire se referă la nivelul tuturor palierelor care intervin în ecuația interacțiunii dintre cetățean și instituțiile publice:

- La nivelul cetățenilor care interacționează cu instituțiile publice;
- La nivelul instituțiilor publice;
- La nivelul curților de contencios administrativ;
- La nivelul unor instituții alternative/căilor alternative de rezolvare a litigiilor administrative.

1. Creșterea transparenței față de cetățean și îmbunătățirea comunicării cu cetățenii. Din analiza opiniilor exprimate de către respondenți, putem concluziona că sunt mai multe categorii de informații care sunt/pot fi transmise de instituțiile administrative:

- Categoria informațiilor care sunt **obligatoriu de pus la dispoziția publicului, cetățeanului sau reprezentanților mass media**; aici sunt incluse informațiile furnizate prin intermediul birourilor de informare/ birourilor mass media/ purtătorilor de cuvânt; sunt incluse de asemenea toate răspunsurile adresate în baza legii 544;
- Categoria informațiilor care vin să **pre-întâmpine necesitățile cetățenilor** presupuse de relația cu administrația. Aici studiul relevă faptul că este important ca să fie găsite căi mai accesibile cetățeanului de comunicare a unor informații de interes și pentru a crea un nivel mai acceptabil de așteptare, de predictibilitate a actului administrativ, dar și a actului de justiție în contencios administrativ;
- Categoria informațiilor care vin **pe parcursul interacțiunii cetățeanului cu instituția administrației publice dar și cu instanța de judecată**; aici putem menționa în rândul instrumentelor de comunicare sau a contextelor de comunicare - platformă digitală de urmărire a cererii în instituția publică, dosarul electronic, portalurile cu dosare, interacțiunea din sala de judecată, eventualele citări - comunicări scrise cu justițiabilul, hotărârea/motivarea judecătorească, informațiile furnizate de infrastructura instituțiilor - info-kiosk-uri, panouri electronice, etc.;
- Categoria informațiilor pe care instituțiile **aleg să le transmită**, sau au inițiativa să le transmită, fără a fi neapărat solicitate de cineva din exterior. Sunt informații care pot comunica date relevante cu privire la activitatea unor grupuri de persoane care au cauze omogene (ex. taxa auto) și care pot preveni litigii;

- Se insistă de asemenea pe faptul că, relația cetățeanului cu instituția publică nu ar trebui să depindă de diferențe locale, regionale, interes al funcționarilor publici, etc.; se cere o atitudine constantă, unitară, îndreptată spre interesul cetățeanului și spre rezolvarea problemelor acestuia;
 - În privința modului în care se comunică informații care ar putea fi relevante pentru anumite categorii de public, sunt sugerate unele îmbunătățiri. Astfel, partea care lipsește din comunicare, în opinia unora dintre cei intervievați, este activitatea de comunicare pro-activă, cea în care instituția din sistemul administrativ stabilește subiectele relevante pentru cetățeni și le comunică mai departe. De asemenea, se insistă pe comunicarea și asistența specializată, adaptată problemei cetățeanului.
2. **Reconsiderarea rolului plângerilor prealabile obligatorii.** Una dintre principalele concluzii ale studiului se referă la rolul discutabil al procedurilor prealabile, **intervievații subliniind faptul că este o etapă formală cu avantaje minime și cu riscuri maxime pentru cetățeni.** Astfel, ele nu își mai ating rolul de fond, acela de a degreva instanțele sau de a da șansa instituției publice să remedieze o anumită greșeală. Mai mult, ele par a avea un **efect negativ secundar**, acela de a restricționa accesul justițiabilului la actul de justiție, datorită etapizării stricte care are consecințe stricte pentru reclamant. Se pune așadar sub semnul întrebării **eficiența și utilitatea plângerilor prealabile.** Ca îmbunătățire, experții intervievați sugerează regândirea obligativității acestora și păstrarea lor sub titlu facultativ, astfel încât acestea să nu mai devină restrictive pentru accesul la justiție al cetățenilor.
 3. **Specializarea judecătorilor în domeniile contenciosului administrativ.** Faptul că judecătorii nu sunt specializați pe contencios administrativ în anumite domenii reprezintă o problemă în opinia experților intervievați. Se recomandă astfel judecători specializați în domeniul fiscal, urbanism, achiziții - sunt doar câteva domenii considerate problematice și complexe.
 4. **Intensificarea rezolvării litigiilor prin unele jurisdicții administrative cu un înalt grad de specializare.** Această propunere ar rezolva, în opinia experților intervievați, atât problema calității soluțiilor oferite litigiilor (prin asigurarea unei înalte specializări a resurselor umane din aceste jurisdicții) cât și înlăturarea subiectivismului instituțional. Se recomandă așadar ca litigiile dintre cetățeni și instituția publică să fie rezolvate extern, de o altă instituție de soluționare a contestațiilor, înalt specializată pe domeniul respectiv. Se recomandă de asemenea ca aceste jurisdicții să aibă în componență specialiști, un fel de auditori, dar și juriști, să fie realizate la nivel local, regional sau național, în funcție de gradul de încărcare al contestațiilor pe un anumit domeniu și care să verifice modul în care a fost respectată legislația punctual sau în anumite cazuri. Se recomandă de asemenea ca aceste instituții să fie investite și cu un grad suficient de autoritate,

inclusiv autoritate de a putea interpreta legea, eventual de a o completa, tocmai luând în considerare faptul că multe litigii au la bază lacune legislative.

5. **Introducerea unor precizări mai adecvate privind răspunderea funcționarilor publici în cazul ne-respectării obligațiilor față de cererile cetățeanului.** Deși în prezent există în legislație unele măsuri privind răspunderea funcționarilor publici, datele culese relevă faptul că acestea nu reprezintă o piedică pentru a-i motiva în asumarea responsabilității de a rezolva problemele cetățenilor.
6. **Intensificarea monitorizării interne a circuitului cererilor/documentelor de la nivelul instituțiilor publice.** Se recomandă o cât mai bună monitorizare a circuitului documentelor și a timpilor de răspuns în orice instituție publică. În cadrul studiului cantitativ, unul din cinci subiecți (22%) declară că au depus în ultimii cinci ani cel puțin o plângere la o autoritate publică locală sau instituție a autorităților publice centrale privind vreun aspect sau situație personală. Cele mai multe plângeri au fost despre durata de soluționare a unei cereri (12%), despre aspecte privind gunoaiile sau curățenia (10%) sau despre refuzul autorității de soluționare a unei cereri (9%). Alte aspecte reclamate au fost cele legate de atitudinea personalului (9%), drumuri/ infrastructură (8%), utilități (8%), tulburarea liniștii publice (8%) sau documentele solicitate (7%). Aproape jumătate dintre aceste plângeri sau reclamații (49%) nu au fost soluționate, 13% au fost soluționate până într-o săptămână, 21% până într-o luna iar 11% până în 6 luni, aspecte din care rezultă necesitatea îmbunătățirii procedurilor instituționale interne.
7. **O mai bună pregătire a resursei umane de la nivelul instituțiilor publice.** Atât componenta calitativă cât și componenta cantitativă a studiului relevă că una dintre principalele așteptări a cetățenilor se referă la o mai bună pregătire a funcționarilor cu care interacționează dar și un grad mai ridicat de receptivitate și amabilitate a acestora. În opinia respondenților, principalul aspect care trebuie îmbunătățit în interacțiunea instituțiilor locale cu cetățenii este comunicarea (25%), urmată de competența personalului (10%). Dacă luăm în calcul și celelalte cerințe legate de personal (să fie amabili - 9%, să aibă un comportament corect - 8%), observăm că îmbunătățirea calității personalului din instituțiile publice este principala cerință a cetățenilor. Reducerea timpilor de așteptare, condiții mai plăcute de așteptare, reducerea birocrăției, implementarea digitalizării sunt alte aspecte testate care ar putea îmbunătăți interacțiunea cetățenilor cu instituțiile locale, care au fost declarate de către subiecți ca fiind foarte importante.
8. **Îmbunătățirea calității legilor. Simplificarea legislației, corelarea ei și clarificarea normelor de aplicare.** Calitatea legilor cu care sistemul administrativ și juridic trebuie să opereze este una dintre problemele semnalate de către cetățeni și experți, care generează efecte negative la nivelul eficienței cu care se lucrează în sistemul juridic și administrativ, la nivelul practicilor ne-unitare, al

termenelor după care se judecă un dosar, dar și la nivelul percepției publice asupra profesionalismului funcționarilor și magistraților. La aceasta se adaugă un element la fel de nociv în opinia respondenților, și anume **frecvența modificărilor legislative și incoerența acestor modificări permanente**, mai accentuată decât în anii anteriori, modificări care nu sunt neapărat expresia unui progres juridic sau nu aduc o plusvaloare de calitate legii anterioare. Astfel elementele de incoerență legislativă, admiterea multor excepții de ne-constituționalitate generează la rândul lor practici ne-unitare și prelungirea duratelor de soluționare a dosarelor. În același context, **se semnalează și necesitatea unor specialiști în tehnică legislativă care să asigure coerența legislativă**. Deși necesare, reorganizarea și optimizarea procedurilor interne ale instituțiilor administrative nu sunt suficiente în lipsa unei îmbunătățiri semnificative a cadrului legislativ, a unei sporiri a calității acestuia. Nu doar sporirea calității legilor, ci și simplificarea lor și, mai ales corelarea lor sunt, reprezintă de asemenea condiții necesare pentru optimizarea relației dintre cetățeni și administrația publică.

9. **Testarea instituției medierii între cetățean și instituția publică.** Deși analiza juridică a relevat faptul că medierea nu este recomandată în litigiile administrative, unii dintre experții intervievați consideră că anumite cazuri se pretează la mediere, fapt care ar duce la degrevarea instanțelor și o mai rapidă soluționare a problemelor dintre cetățeni și instituții. Conform acestor opinii, multe dintre principiile și scopurile medierii ar fi aplicabile relației dintre cetățean și instituția publică. Apelarea la mediere, care ar acționa în interesul ambelor părți ar reprezenta astfel o alternativă optimă comparativ, de exemplu, unor soluții date de instanță care nu soluționează convenabil litigiul pentru niciuna din părți (nici pentru autoritatea publică, nici pentru cetățean) sau comparativ cu soluțiile date de instanță care nu sunt aplicabile în practică. Se recomandă astfel medierea în cazul litigiilor care nu presupun neapărat interese financiare, ci mai degrabă în cazul celor care ar impune autorității publice să acționeze într-un anumit sens, să se încadreze în anumite termene, situații în care, prin mediere ar putea fi identificate căi de mijloc sau unele soluții de compromis.
10. **Intensificarea acțiunii unor structuri ale societății civile care să vină în sprijinul cetățenilor vulnerabili, cu acces dificil la justiție, a unor ONG-uri specializate, constituite/specializate pe anumite domenii (asociații ale pensionarilor, asociații ale pacienților, asociații specializate pe probleme de urbanism, etc.) care să aibă un rol consultativ, de a îndruma anumite categorii de cetățeni, de a acționa pe componenta conștientizării drepturilor lor.**

BIBLIOGRAFIE

Cărți, articole și alte surse academice

1. Adrian Fanu - Moca, *Reglementarea instituției contenciosului în lumina Codului de procedură fiscală*, în R.D.C nr. 7-8.
2. Alexandru Negoită, *Contenciosul administrativ român și elemente de drept administrativ*, Editura Lumina Lex, București, 1992.
3. Antonie Iorgovan, Mihai Constantinescu, Ioan Muraru, Elena Simina Tănăsescu, *Constituția României revizuită - comentarii și explicații*, Editura CH Beck, 2008.
4. Antonie Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, ed. a 4-a, Editura CH Beck, 2005.
5. Asociația pentru Apărarea Drepturilor Omului în România - Comitetul Helsinki (APADOR-CH), *Ghidul: Ca cetățean ai drepturi! Legea te susține! Învăț să o folosești*, 2010.
6. Boroș Gabriel, *Drept civil. Partea generală*, ediția a II-a, Editura All Beck, București, 1999.
7. Cătălin Silviu Săraru, *Contenciosul administrativ român*, Editura CH Beck, 2019.
8. Constantin G. Rarincescu, *Contenciosul administrativ român*, Editura Universul Juridic, 2019.
9. Corneliu Liviu Popescu, *Natura administrativ-jurisdicțională a procedurii fiscale*, în R.R.D.A nr. 2/2004.
10. Dacian Cosmin Dragoș, *Recurs administrativ și contenciosul administrativ*, Editura All Beck, București, 2001.
11. Elena Simina Tănăsescu, *Prezentarea comparativă a abordărilor constituționale din alte state cu privire la răspunderea autorităților publice față de cetățeni și relativ la integrarea în Uniunea Europeană*, în *Revista de Drept Public*, nr. 2/2002.
12. Iuliana Rîciu, *Procedura contenciosului administrativ - Aspecte teoretice și repere jurisprudențiale*, Editura Hamangiu, București, 2012.
13. Mircea Preda, *Tratat elementar de drept administrativ român*, ediția a-II-a, Editura Lumina Lex, București, 1999.
14. Octavia Maria Cilibiu, *Justiția Administrativă și contenciosul administrativ-fiscal*, Editura Universul Juridic, București, 2010.
15. Ovidiu Podaru, *Considerații privind procedura prealabilă a contenciosului administrativ român*, în *Revista de drept comercial*, nr. 6/2000.
16. Radu Chiriță, *Paradigmele accesului la justiție. Cât de liber e accesul liber la justiție?*, articol publicat de Baroul Cluj Napoca, 2016.
17. Rodica Narcisa Petrescu, *Drept administrativ*, ediție revăzută și adăugită, Editura Cordial Lex, Cluj Napoca, 2001.
18. Theodor Mrejeru, *Contenciosul administrativ. Doctrină Jurisprudență*, Editura All Beck, București, 2003.

19. Tudor Drăganu, *Actele administrative și faptele asimilate lor supuse controlului judecătoresc potrivit Legii nr. 1/1967*, Editura Dacia, Cluj Napoca, 1970.
20. Viorel Mihai Ciobanu, *Tratat teoretic și practic de procedură civilă*, volumul I, 1996.
21. Verginia Vedinaș, *Drept administrativ și instituții politico-administrative*, Manual practic, Edit. Lumina Lex, Bucuresti, 2002.
22. Verginia Vedinaș, *Introducere în dreptul contenciosului administrativ*, Editura Fundației „Romania de Maine”, Bucuresti, 1999.

Surse legislative și juridice naționale și internaționale

1. Consiliul Europei, *Factsheet on guaranteeing equal access of women to justice*, Strasbourg, 2015.
2. Înalta Curte de Casație și Justiție, secția Contencios Administrativ, *decizia nr.580/1997*.
3. Legea nr. 554/2004, privind contenciosul administrativ, cu modificările și completările ulterioare.
4. Legea nr. 207/2015, privind Codul de procedură fiscală, cu modificările și completările ulterioare.
5. Legea nr. 101/2016, privind remediile și căile de atac în materie de atribuire a contractelor de achiziție publică, a contractelor sectoriale și a contractelor de concesiune de lucrări și concesiune de servicii, precum și pentru organizarea și funcționarea Consiliului Național de Soluționare a Contestațiilor, cu modificările și completările ulterioare.
6. Legea nr. 212/2018, pentru modificarea și completarea Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004 și a altor acte normative.
7. Organizația Națiunilor Unite (ONU), Comitetul pentru Drepturile Omului, *Observația generală nr. 32*, 2007.

Axa Prioritară 2	Administrație publică și sistem judiciar accesibile și transparente
Obiectivul Specific 2.3	Asigurarea unei transparențe și integrități sporite la nivelul sistemului judiciar în vederea îmbunătățirii accesului și a calității serviciilor furnizate la nivelul acestuia
Cod apel: POCA/113/2/3	Cod proiect: SIPOCA377/ cod MySMIS 111830
Titlul proiectului	Servicii de consiliere juridică pentru victime ale unor abuzuri sau nereguli din administrație și justiție
Activitate în cadrul proiectului	Activitatea 5: Identificarea celor mai eficace și eficiente moduri de asistență juridică disponibile pentru cetățenii care sunt victime ale unor abuzuri sau nereguli din administrația publică și sistemul judiciar. Subactivitate 5.3: Realizarea unui studiu privind rezolvarea alternativă, pe cale administrativă, a litigiilor dintre cetățeni și administrația publică
Livrabil	Studiu privind rezolvarea alternativă, pe cale administrativă, a litigiilor dintre cetățeni și administrația publică
Contractul de servicii	Nr.739/20.06.2019
Obiectul contractului	Servicii de realizare sondaj de opinie, în conformitate cu prevederile caietului de sarcini si ale ofertei tehnice anexă la contract.



[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]





Proiect cofinanțat din Fondul Social European
prin Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!

Titlul proiectului: *„Servicii de consiliere juridică pentru victime ale unor abuzuri sau nereguli din administrație și justiție”*, cod MySMIS: 111830 / cod proiect: SIPOCA377.

Beneficiarul proiectului: Transparency International Romania

Parteneri în proiect: Universitatea de Vest Timișoara, Universitatea „Lucian Blaga” din Sibiu, Universitatea din Craiova, Universitatea „Babeș Bolyai” din Cluj Napoca, Universitatea „Alexandru Ioan Cuza” din Iași, Universitatea din București.

Data publicării: Ianuarie 2020

Conținutul acestui material nu reprezintă în mod obligatoriu poziția oficială a
Uniunii Europene sau a Guvernului României

ISBN 978-973-0-31230-0

Material gratuit