



Către: Cseke ATTILA

Ministrul Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Administrației

Ref.: *proiectul de Ordonanță de urgență privind adoptarea unor măsuri pentru creșterea capacității financiare a unităților administrativ-teritoriale precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative*

Stimate Domnule Ministru,

Urmare adresei dvs.nr.41128/24.02.2026, vă restituim alăturat, **originalul** proiectului mai sus menționat, **avizat favorabil cu următoarele observații și propuneri:**

I. Observații generale:

1. Cu caracter general semnalăm că reglementarea unor domenii distincte, prin același act normativ, fără nicio legătură între ele, contravine normelor de tehnică legislativă cuprinse în art. 14 din Legea nr. 24/2000¹. Mai mult, un act normativ poate cuprinde reglementări și din alte materii conexe numai în măsura în care sunt indispensabile realizării scopului urmărit prin acest act. Or, în cazul de față², aceste materii nu sunt conexe, vizează scopuri diferite, astfel că reglementarea lor printr-un singur act normativ împieteează asupra unicității reglementării în materie³, ca exigență a tehnicii legislative⁴.

2. În ceea ce privește condițiile extrinseci pentru adoptarea unei ordonanțe de urgență a Guvernului, art. 115 alin. (4) din Constituție precizează că este necesar a fi întrunite trei condiții: situația extraordinară, urgența reglementării, motivarea urgenței reglementării.

Astfel, în legătură cu **aprecierea situației extraordinare** care a determinat promovarea măsurilor pe calea delegării legislative prin ordonanță de urgență, subliniem că, în condițiile **art. 115 alin. (4) din Constituția României, republicată**, „Guvernul poate adopta ordonanțe de urgență numai în situații extraordinare a căror reglementare nu poate fi amânată, având obligația de a motiva urgența în cuprinsul acestora”.

¹ Conform acestuia “Reglementările de același nivel și având același obiect se cuprind, de regulă, într-un singur act normativ. (2) Un act normativ poate cuprinde reglementări și din alte materii conexe numai în măsura în care sunt indispensabile realizării scopului urmărit prin acest act.”

² observăm că prezentul proiect de OUG nu are un domeniu unic de reglementare întrucât acesta conține măsuri din domenii eterogene ca obiect de reglementare; cu titlu exemplificativ: măsuri privind reducerea cheltuielilor de personal din sistemul bugetar, privind disciplina economico-financiară a operatorilor economici, măsuri din domeniul amenajării teritoriului și construcțiilor, măsuri sociale, măsuri privind taxele și impozitele locale, etc..

³ A se vedea Decizia CCR nr. 421/2022.

⁴ A se vedea Decizia CCR nr. 214/2019, publicată în Monitorul Oficial, Partea I nr. 435 din 03 iunie 2019.

Fără a contesta necesitatea adoptării măsurilor normative preconizate, precizăm că în raport cu prevederile art. 115 alin. (4) din Constituție și ale art. 43 alin. (3)⁵ din Legea nr. 24/2000⁶, și ținând seama de jurisprudența Curții Constituționale în materie⁷, este necesar a fi prezentate, într-o manieră cuantificabilă, elementele de fapt și de drept ale situației extraordinare, care ar impune recurgerea la această cale de reglementare.

3. Este necesară completarea documentației proiectului cu avizul de oportunitate al Secretariatului General al Guvernului în temeiul art. 31 din Regulamentul aprobat prin HG nr. 561/2009, în sensul motivării situației extraordinare a cărei reglementare nu poate fi amânată, precum și a prezentării consecințelor neadoptării proiectului de act normativ în regim de urgență.

4. De asemenea, este necesar ca proiectul să asigure compatibilitatea instrumentului de legiferare utilizat (OUG) cu dispozițiile art. 115 alin. (6) din Constituție, potrivit cărora: „Ordonanțele de urgență nu pot fi adoptate în domeniul legilor constituționale, nu pot afecta regimul instituțiilor fundamentale ale statului, drepturile, libertățile și îndatoririle prevăzute de Constituție, drepturile electorale și nu pot viza măsuri de trecere silită a unor bunuri în proprietate publică.”. În cazul de față, ne referim la sintagma textului constituțional pre-citat: „nu pot afecta (...) drepturile, libertățile și îndatoririle prevăzute de Constituție”. Prin urmare, semnalăm următoarele dispoziții din proiect care cuprind restrângeri/afectări ale unor drepturi, libertăți sau îndatoriri prevăzute de Constituție, fiind create premisele unor vicii de neconstituționalitate prin raportare la art. 115 alin. (6) din Constituție:

a) **Art.I pct. 20 și pct.21** prin care este reglementată trecerea unui bun din domeniul public al statului, care este înscris în inventarul centralizat al bunurilor din domeniul public al statului și care **nu este înscris în cartea funciară**, în domeniul public al unei unități administrativ-teritorialei, măsură ce afectează⁸ dreptul de proprietate publică consacrat la art.136 din Constituție;

b) **Art.I pct. 25** prin care se instituie un mecanism derogator de la închirierea bunurilor proprietate publică și privată a statului/u.a.t., în sensul realizării închirierii bunurilor fără organizarea unei licitații publice și în baza unei proceduri specifice aprobată de către titularul dreptului de proprietate sau de administrare, măsură ce afectează dreptul de proprietate prin diminuarea garanțiilor constituționale;

c) Măsurile preconizate la **art.III** ce are ca obiect modificarea și completarea OUG nr.77/2009 privind organizarea și exploatarea jocurilor de noroc (și art. XXXIX norma tranzitorie) prezintă riscuri privind afectarea libertății economice consacrate la art. 45 din Constituție;

⁵ „La ordonanțele de urgență preambulul este obligatoriu și cuprinde prezentarea elementelor de fapt și de drept ale situației extraordinare ce impune recurgerea la această cale de reglementare”.

⁶ privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, cu modificările și completările ulterioare, republicată în Monitorul Oficial, Partea I nr. 260 din 21 aprilie 2010.

⁷ ... relevante sunt Decizia nr. 255/2005, Decizia nr. 761/2014 sau Decizia nr. 859/2015.

⁸ A se vedea în acest sens comunicatul CCR privind Decizia nr. 740/2025 nepublicată „Abaterea de la exigența înscrierii în cartea funciară, permisă de legea criticată în cazul reorganizării unităților de cercetare - dezvoltare ce fac obiectul Legii nr.45/2009, prin raportare la un termen incert („până la finalizarea lucrărilor de înscriere în sistemul integrat de cadastru și carte funciară a bunurilor imobile din domeniul public al statului aflate în administrarea unităților de cercetare-dezvoltare”), inclusiv în cazul modificărilor inventarului centralizat al bunurilor din domeniul public al statului, vulnerabilizează proprietatea publică și este de natură să creeze situații de incoerență și instabilitate, contrare principiului securității raporturilor juridice.

Prin modul defectuos de redactare a mecanismului derogatoriu instituit, soluția legislativă supusă controlului de constituționalitate nu își găsește fundamentul într-o reglementare clară, precisă și previzibilă, care să corespundă standardului constituțional de protecție a proprietății publice și care să respecte obligația constituțională a statului de a asigura protejarea intereselor naționale în activitatea economică, stimularea cercetării științifice, exploatarea resurselor naturale în concordanță cu interesul național, ocrotirea mediului înconjurător și menținerea echilibrului ecologic.”

d) **Măsura de la art. V pct. 5** prin care se reglementează identificarea prin intermediul dronelor a clădirilor edificate fără autorizație de construire și neînscrise în evidențele fiscale creează premisele afectării dreptului la viață intimă, familială și privată- art. 26 din Constituție;

e) **Art. VI pct. 1, 6 și 8** ce reglementează „lista datornicilor” și anume publicarea pe pagina de internet a organelor fiscale lista debitorilor, persoane fizice și persoane juridice, care înregistrează obligații fiscale restante, precum și cuantumul acestor obligații creează premisele afectării dreptului la viață intimă, familială și privată- art. 26 din Constituție;

f) **Art. VIII pct. 5 și 7 coroborat cu art. XVII** - suspendarea dreptului de a conduce pentru neplata în termen de 90 de zile amenzilor contravenționale deoarece suspendarea exercitării dreptului de a conduce reprezintă o consecință a încălcării unei reguli de circulație de natură a pune în pericol siguranța participanților la traficul rutier”, or măsura preconizată nu este în acord cu scopul instituirii măsurii contravenționale complementare, respectiv asigurarea desfășurării fluente și în siguranță a circulației pe drumurile publice, ocrotirea vieții, integrității corporale și a sănătății persoanelor participante la trafic sau aflate în zona drumului public, protecția drepturilor și intereselor legitime ale persoanelor respective, a proprietății publice și private, cât și a mediului. Astfel, precizăm că, potrivit jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului, dreptul contravențional se circumscrie sferei dreptului penal, în acest sens, aplicarea sancțiunilor contravenționale, respectiv sancționarea propriu-zisă a subiectului de drept pentru nesocotirea normelor de drept contravențional, are loc potrivit unor principii similar sancțiunilor de drept penal.

g) Referitor la măsurile preconizate la **art. X**, având în vedere că una dintre consecințele aplicării măsurilor propuse la pct. 4 este încetarea raporturilor de muncă, respectiv de serviciu, ale persoanelor ale căror posturi se desființează, învederăm faptul că, la un eventual control de constituționalitate, s-ar putea decide în sensul că sunt de natură să încalce dreptul fundamental la muncă, fiind totodată incidente considerentele Deciziei CCR nr. 55/2014 potrivit cărora măsurile care depășesc simpla eliminare a unor posturi vacante și care determină modificări ale structurilor funcționale și ale posturilor ocupate pot conduce la „afectarea regimului” instituțiilor fundamentale ale statului. Soluția propusă instituie premisele unei asemenea afectări, întrucât permite, printr-o reglementare generală și derogatorie, transferul de competențe și reorganizarea structurală a unor componente esențiale ale autorităților și instituțiilor publice aflate în sfera art. 116-117 din Constituție ;

h) **Art. XII** - executarea silită a indemnizațiilor de handicap și **art. XIII** - executarea silită a sumelor acordate ca venit minim de incluziune - afectarea dreptului de protecție socială art.41 și a nivelului de trai decent art. 47 din Constituție;

i) **Art. XVIII** prin care se desființează compartimentele suport de la ordonatorii secundari sau terțiari de credite creează premisele afectării instituțiilor fundamentale ale statului/organele de specialitate ale statului art. 116-117 din Constituție, fiind incidente considerentele Deciziei CCR nr. 55/2014 potrivit cărora măsurile care depășesc simpla eliminare a unor posturi vacante și care determină modificări ale structurilor funcționale și ale posturilor ocupate pot conduce la „afectarea regimului” instituțiilor fundamentale ale statului. Soluția propusă instituie premisele unei asemenea afectări, întrucât permite, printr-o reglementare generală și derogatorie, transferul de competențe și reorganizarea structurală a unor componente esențiale ale autorităților și instituțiilor publice aflate în sfera art. 116-117 din Constituție;

j) **Art. XL** care prevede reducerea cu 30% a posturilor la nivel local, **art. XLV** care prevede reducerea cu 25% a posturilor din cadrul instituției prefectului și **art. XLIX** ce reglementează reducerea cu 10% a posturilor la nivel central - DCCR nr.55/2014 „o atare reducere este de natură să afecteze capacitatea administrativă și funcționarea autorităților publice și prin elementul

discreționar care intervine în luarea deciziei de desființare a anumitor posturi. De asemenea, în mod evident, sunt afectate structura organizatorică și numărul personalului în funcție ale acestor instituții fundamentale ale statului.

Curtea mai reține că ori de câte ori au fost operate măsuri de reducere a personalului aflat în funcție, aceasta s-a făcut prin lege”.

Având în vedere că soluțiile susmenționate reprezintă intervenții cu impact direct asupra structurii organizatorice, numărului de posturi ocupate, capacității administrative și funcționării autorităților și instituțiilor publice încadrate în categoria instituțiilor fundamentale ale statului, în sensul art. 116-117 din Constituție, sunt create premise de afectare a regimului acestor instituții, astfel cum este acesta configurat de Constituție și interpretat de Curtea Constituțională.

De altfel, apreciem că și dispozițiile art. I pct. 59 referitoare la reducerea numărului de posturi din cadrul cabinetului și cancelariei pot aduce atingere art. 115 alin.(6) coroborat cu art. 116 - 117 și art. 120 - 123 din Constituție.

k) **Art. XLVII**, dat fiind că desființarea unei categorii de funcții publice, corespunzătoare categoriei înalților funcționari publici, afectează în mod negativ statutul funcției publice și dreptul la muncă al celor încadrați în prezent în această categorie. Totodată, sunt incidente și considerentele⁹ 16-18 din DCCR nr.790/2021.

5. Totodată, Nota de fundamentare trebuie să conțină justificarea tuturor măsurilor preconizate în proiect, sens în care semnalăm că absența motivării acestora încalcă cerințele impuse de art. 31 din Legea nr. 24/2000. Din analiza mențiunilor din cuprinsul Secțiunii a 2-a pct. 2, se poate observa faptul că acestea nu fac altceva decât să expună, de-o manieră succintă, modificările preconizate prin intermediul proiectului, fără a exista însă o justificare a soluțiilor normative din cuprinsul acestuia, inclusiv din perspectiva insuficiențelor și neconcordanțelor reglementărilor în vigoare.

II. Observații punctuale asupra textului proiectului de lege:

A. Referitor la măsurile preconizate la art.I pct.1-11, menționăm următoarele:

1. Potrivit Notei de fundamentare, soluția de la art. I pct.1 este justificată de faptul că există instituții/autorități publice care dispun de spații proprietate publică disponibile și nu le

⁹ „16. Curtea reține că Legea nr. 188/1999 reglementează regimul general al raporturilor juridice dintre funcționarii publici și stat, respectiv raporturile acestora de serviciu. Scopul legii îl constituie asigurarea unui serviciu public stabil, profesionist, transparent, eficient și imparțial, în interesul cetățenilor, precum și al autorităților și instituțiilor publice din administrația publică centrală și locală. Funcția publică este definită de lege ca reprezentând ansamblul atribuțiilor și responsabilităților, stabilite în temeiul legii, în scopul realizării prerogativelor de putere publică de către administrația publică centrală, administrația publică locală și autoritățile administrative autonome [art. 1, art. 2 alin. (1) și art. 3 lit. f) din Legea nr. 188/1999].

17. Raporturile de serviciu ale funcționarilor publici intră sub protecția dispozițiilor art. 16 alin. (3) din Constituție. Astfel, potrivit art. 16 alin. (3) din Constituție, accesul la funcțiile publice se face "în condițiile legii". Dreptul de acces la funcțiile publice este complex, fiind compus din cel puțin trei elemente esențiale, și anume: accesul/ocuparea efectivă a funcțiilor publice prin concurs, exercitarea atributelor de funcție publică și încetarea raporturilor de serviciu. Aceste elemente sunt legate intrinsec de cariera funcționarului public și sunt inerente oricărei funcții publice, iar unul dintre principiile care stau la baza exercitării funcției publice, în înțelesul art. 16 alin. (3) din Constituție, îl reprezintă stabilitatea în exercitarea acesteia (a se vedea Decizia nr. 414 din 14 aprilie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 291 din 4 mai 2010).

18. Curtea reamintește că, potrivit, jurisprudenței sale, garanția stabilității oricărui loc de muncă, și cu atât mai mult a funcției publice pe care legea o prevede în mod expres, reprezintă un aspect al ocrotirii dreptului la muncă. Astfel, prin Decizia nr. 279 din 23 aprilie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 431 din 17 iunie 2015, paragraful 30, Curtea a statuat că dreptul la muncă este un drept complex, ce implică diferite aspecte, dintre care libertatea alegerii profesiei și a locului de muncă reprezintă numai una dintre componentele acestui drept. Odată dobândit un loc de muncă, acesta trebuie să se bucure de o serie de garanții care să îi asigure stabilitatea, neputând fi de conceput că prevederile constituționale ar asigura libertatea de a obține un loc de muncă, dar nu și existența unor garanții necesare pentru păstrarea acestuia.”

pot pune la dispoziția altor instituții/autorități publice care au nevoie de acestea și sunt nevoite să recurgă la proceduri de închiriere prin licitație publică”.

Prin urmare, se propune modificarea definiției de la art. 5 lit. aa) din OUG nr. 57/2019 prin includerea și a „autorităților sau instituțiilor publice centrale sau locale, organismelor profesionale, de drept public, de interes public sau de utilitate publică”.

Textul constituțional de la art. 136 alin.(4) prevede că bunurile proprietate publică „pot fi date în administrare regiilor autonome ori instituțiilor publice sau pot fi concesionate ori închiriate; de asemenea, ele pot fi date în folosință gratuită instituțiilor de utilitate publică.” Aceeași sintagmă, „instituțiilor de utilitate publică” se regăsește și la art.874 alin.(1) din Codul Civil. Beneficiarii folosinței gratuite nu pot fi decât persoane juridice de drept privat deoarece pentru instituțiile publice se poate constitui tot cu titlu gratuit dreptul de administrare¹⁰. Mai mult chiar, dispoziția constituțională sus amintită are în vedere persoane juridice înființate conform O.G. nr. 26/2000¹¹. Același act normativ definește și „utilitatea publică” la art. 38¹ ca fiind „orice activitate care se desfășoară în domenii de interes public general sau al unor colectivități.”

În plus, modificarea propusă la art. 1 pct. 1 are ca finalitate lărgirea sferei acestei noțiuni și asupra „autorităților și instituțiilor publice centrale sau locale”, ceea ce este de natură să genereze premisele unor vicii de neconstituționalitate prin raportare la art. 136 din Constituție, deoarece aceste dispoziții din Legea fundamentală instituie câteva distincții între modalitățile de exercitare a proprietății publice asupra bunurilor care se supun acestui regim, despre care stabilește că: *”pot fi date în administrare regiilor autonome ori instituțiilor publice sau pot fi concesionate ori închiriate; de asemenea, ele pot fi date în folosință gratuită instituțiilor de utilitate publică.”*

Este evident că legiuitorul constituant instituie o serie de distincții între dreptul real de administrare, de concesiune și de folosință gratuită, respectiv contractul de închiriere, inclusiv prin determinarea la nivelul Constituției a titularilor acestor drepturi. Astfel, dacă dreptul real de administrare are ca titulari regiile autonome sau instituții publice, dreptul de folosință gratuită are ca titular instituțiile de utilitate publică. Or, dacă aceste două noțiuni ar avea conținut similar sau care se suprapune, s-ar ajunge la concluzia că legiuitorul constituant a creat un regim imprecis, permițând, în funcție de criterii arbitrare, ca aceleași instituții publice să primească un bun, fie în administrare, fie în folosință gratuită, fără a se putea înțelege ce finalitate ar fi avut o asemenea normă constituțională sau o asemenea interpretare a normelor constituționale. Este evident că după ce delimitează dreptul de administrare în favoarea regiilor autonome sau a instituțiilor publice, cu intenția vădită de a include întregul aparat de stat și pe cel de concesiune, cu intenția de a valorifica proprietatea statului pe baza unei redevențe plătibile de către un concesionar privat (redevența plătită tot de către o instituție de drept public fiind lipsită de sens, deoarece nu ar presupune valorificarea proprietății statului prin exploatare pentru obținerea unui venit, ci s-ar ajunge tot la exercitarea unor atribute ale dreptului de proprietate sub forma concesiunii, în loc de administrare), legiuitorul constituant se ocupă de reglementarea unor figuri juridice în beneficiul unor persoane de drept privat, respectiv de contractul de închiriere și de dreptul real de folosință gratuită care se disting una de alta tocmai prin faptul că există o chirie plătabilă de către o persoană juridică de drept privat (se mențin și aici condiționalitățile de la concesiune pentru care chiriașul nu poate deveni o instituție publică) în cazul închirierii, respectiv constituirea unei folosințe cu titlu gratuit pentru persoane juridice de drept privat care, în virtutea scopului asumat la constituire care are o valoare socială intrinsecă se justifică să primească această folosință gratuită.

¹⁰ Flavius-Antoniou Baias , Eugen Chelaru , Rodica Constantinovici , Ioan Macovei, „Codul civil. Comentariu pe articole”, Editia 3 - 2021, Comentarii Beck, pag.903

¹¹ cu privire la asociații și fundații

Cu toate acestea, includerea "autorităților și instituțiilor publice" în noțiunea de "instituție de utilitate publică", pe motivul că scopul autorităților și instituțiilor publice ar fi similar sau identic cu cel al instituțiilor de utilitate publică, deoarece și ele sunt tot de utilitate publică valorifică în exclusivitate, un argument utilitarist, în detrimentul unei realități constituționale complet diferite care arată clar voința legiuitorului constituant de a institui o folosință gratuită în favoarea eminamente a unor persoane juridice de drept privat strict delimitate, în beneficiul instituțiilor publice putând fi constituit dreptul de administrare, care se constituie tot cu titlu gratuit.

Totodată, în opinia noastră, în cazul proprietății private a statului sau a unităților administrativ-teritoriale (UAT) se creează, de asemenea, premisele unor vicii de neconstituționalitate raportat la art. 44 și 120 din Constituție, deoarece afectarea dreptului real de folosință gratuită în materia proprietății publice va genera, *a fortiori*, cel puțin aceleași consecințe nefaste în domeniul proprietății private. În cazul folosinței gratuite asupra proprietății private, însăși conceperea acestui drept real *sui generis* asupra proprietății private a statului sau a UAT valorificând *ad literam* considerente din Decizia CCR nr. 1/2014 potrivit căroră regimul proprietății private a statului și a UAT este marcat de elemente de drept public este de natură să contrazică premisa reală a proprietății private a statului și a UAT, anume aceea că este un regim de proprietate de drept comun, supus în primul rând regulilor din Codul civil, bunurile proprietate privată a statului și a UAT fiind și trebuind în mod necesar să rămână în circuitul civil ca premisă a unui edificiu constituțional democratic.

Pentru argumentele de mai sus, este necesară eliminarea definiției de la art. 1.pct.1 - art.5 lit.aa) din proiect.

2. În ceea ce privește măsurile preconizate la art.1 pct.2-6, menționăm că, la un eventual control de constituționalitate lipsa unor mecanisme reale de evaluare (de tipul fazelor-pilot și analizelor de impact) ale procesului de descentralizare ar putea fi considerată, ca fiind contrară celor reținute de CCR în motivarea Deciziei 1/2014¹², deoarece impactul unor astfel de măsuri nu se referă exclusiv la fundamentarea acestora, astfel cum ar rezulta din Nota de fundamentare (care are un rol preponderent justificativ și descriptiv al opțiunilor legiuitorului) ci la o evaluare a efectelor concrete ale măsurilor propuse respectiv o testare prealabilă a soluțiilor în practică.

3. La pct.7, cu privire la art. 91¹ alin. (17), sintagma "pe baza unor criterii de performanță transparente" lasă loc echivocului, din aceasta nerezultând concret elemente precum: cine stabilește care sunt criteriile, actul prin care sunt stabilite și modalitatea de stabilire a criteriilor.

4. La pct. 11 - art. 91⁷ alin.(7) - semnalăm că, prin raportare la mecanismul de alocare de sume de la bugetul de stat consorțiilor administrative în baza unor cereri de transfer, este de clarificat în ce măsură MDLAP dispune de o putere discreționară în privința alocării în integralitate sau parțial a sumelor solicitate.

5. La pct. 11 - art. 91⁷ alin. (13) referirea la înștiințarea consorțiilor administrative beneficiare în situația suplimentării creditelor bugetare pentru anul în conformitate cu alin. (11) la care se face trimitere este eronată, având în vedere că textul vizat de la alin. (11) are în vedere diferite aspecte referitoare la finanțarea Programului și nu modalitatea de înștiințare a consorțiilor administrative beneficiare.

¹² Curtea a reținut că: „Tot astfel, art. 5 alin. (2) din Legea-cadru nr. 195/2006 prevede organizarea de "faze-pilot în vederea testării și evaluării impactului soluțiilor propuse pentru descentralizarea competențelor pe care le exercită în prezent", operațiune nerealizată în majoritatea domeniilor supuse reorganizării. (...). Curtea reține însă că în privința domeniilor descentralizate prin prezenta lege nu au fost elaborate astfel de standarde nici măcar la nivel estimativ; or, având în vedere importanța și complexitatea acestora, elaborarea standardelor era necesar să fie realizată anterior adoptării prezentei legi.(...) 101. În același sens, transferul de competențe reglementat prin legea supusă controlului de constituționalitate nu respectă, sub aspectul clarității, preciziei și previzibilității normei, cadrul general impus prin Legea-cadru nr. 195/2006.”

6. La pct. 11 - art. 91⁷ alin. (16) este necesar să se clarifice la nivel primar mecanismul de restituire a sumelor utilizate necuvenit, autoritățile competente să stabilească restituirea, procedura de restituire.

B. Referitor la măsurile preconizate la art.I pct.12-30, menționăm următoarele:

1. Referitor la măsura preconizată la pct.12 și 13, menționăm următoarele:

a) În primul rând, măsura nu este prezentată în cuprinsul Notei de fundamentare, fiind așadar necesară completarea acesteia cu justificările corespunzătoare.

b) Textele propuse la art.I pct.12 alin.(3)-(6) sunt identice cu forma în vigoare a alin.(2)-(6) ale art.243 din Codul administrativ, astfel că se impune eliminarea lor din proiect.

c) Observăm că textul alin.(7) al art.243 se modifică în sensul eliminării formei de răspundere contravențională a persoanei responsabile în cazul neîndeplinirii obligației reglementată la art.243 alin.(3). În legătură cu acest aspect apreciem necesar a se justifica soluția legislativă în cuprinsul Notei de fundamentare și prezenta argumentele legale ce determină această intervenție legislativă.

d) În urma consultării Uniunii Naționale a Notarilor Publici din România, vă comunicăm următoarele aspecte semnalate de organizația profesională: Legea nr.36/1995, Legea nr.7/1996 și O.U.G. nr.57/2019 constituie legislația primară cu privire la **sesizarea administrativă** (Anexa 24), la care se adaugă dispozițiile relevante din Codul civil. Legislația primară ante-menționată este pusă în aplicare printr-o serie de reglementări secundare, cum ar fi Ordinul MJ nr.2333/2013 și Hotărârea Consiliului UNNPR nr.44/27.06.2013, care stabilește în Capitolul IX (art.32-34) regulile pentru repartizarea sesizărilor pentru deschiderea procedurii succesoriale transmise Camerei de Consiliile Locale și face trimitere la normele fiscale în vigoare la acea dată, în prezent abrogate¹³ precum și Ordinul comun al Ministerului Finanțelor Publice și al Ministerului Administrației și Internelor nr.2052/1528/2006 care a stabilit formularul Model 2006 ITL - Anexa 24 - Sesizare pentru deschiderea procedurii succesoriale și Modelul 2006 ITL - 023 - Anexa 23 - Cerere pentru deschiderea procedurii succesoriale.

Așadar, în urma reformei legislației fiscale, noile acte normative (Legea nr.207/2015 privind Codul de procedură fiscală, Legea nr.227/2015 privind Codul fiscal și H.G. nr.1/2016 pentru aprobarea Normelor metodologice de aplicare privind Codul fiscal) nu mai conțin reglementările metodologice necesare pentru gestionarea sesizărilor succesoriale, iar procedura prevăzută de Normele de aplicare a fostului Cod fiscal nu este preluată de O.U.G. nr.57/2019 privind Codul administrativ. De asemenea, temeiul legal care a stat la baza emiterii Ordinului nr. 2052/1528/2006, respectiv vechiul Cod fiscal, vechiul Cod de procedură fiscală și Normele de aplicare a fostului Cod fiscal, este abrogat integral, în prezent. Din această perspectivă, observăm că prin art. I pct. 12 din proiectul anexat se prevede că *"prin ordin al ministrului care coordonează domeniul administrației publice se aprobă formularele tipizate pentru îndeplinirea prevederilor de mai sus [a art. 243 alin. a) Cererea pentru deschiderea procedurii succesoriale; b) Sesizarea pentru deschiderea procedurii succesoriale]",* dispoziții care își propun să regleze această incoerență legislativă¹⁴.

¹³ Prin Hotărârea Guvernului nr. 1/2016 pentru aprobarea Normelor metodologice de aplicare a Legii nr. 227/2015 privind Codul fiscal.

¹⁴ Impactul asupra activității notariale a modului în care sunt aplicate în prezent dispozițiile art.243 alin.(3) din Codul administrativ este semnificativ, în sensul că în practică s-a constatat o creștere exponențială a numărului de sesizări pentru deschiderea procedurii succesoriale, comunicate Camerelor Notarilor Publici, dar peste 75% dintre acestea nu au putut fi repartizate birourilor notariale. Motivul a fost acela că nu erau completate cu datele și informațiile prevăzute de art.243 alin.(4) din Codul administrativ, în special cu informațiile privind bunurile mobile sau imobile ale defunctului înregistrate în evidențele fiscale sau, după caz, în registrul agricol, ori date despre eventualii succesibili. În consecință, creșterea numărului de sesizări (Anexa 24) nu numai că a devenit o veritabilă

În acest sens, au fost comunicate următoarele propuneri: completarea proiectului, după alin.(4) al art.243 Cod administrativ: „() Sesizarea pentru deschiderea procedurii succesorale se transmite după efectuarea verificărilor necesare la nivelul compartimentelor de specialitate ale autorității locale, respectiv a evidențelor fiscale și a registrului agricol pentru bunurile defunctului, precum și a evidenței persoanelor și stării civile, pentru datele despre eventualii succesibili, în următoarele condiții:

a) în cazul în care nu sunt identificate informații privind bunurile mobile sau imobile ale defunctului ori date despre eventualii succesibili, termenul de 30 de zile poate fi prelungit, pentru efectuarea de verificări suplimentare, dar nu mai mult de 6 luni,

b) dacă, în urma verificărilor efectuate la nivelul compartimentelor de specialitate ale autorității locale, nu sunt identificate informații privind bunurile mobile sau imobile ale defunctului, sesizarea nu se mai comunică camerei notarilor publici și se clasează, la împlinirea termenului de 6 luni de la data decesului persoanei.

c) dacă, în urma verificărilor efectuate la nivelul compartimentelor de specialitate ale autorității locale, sunt identificate informații privind bunurile mobile sau imobile ale defunctului, dar nu sunt date despre eventualii succesibili, sesizarea se comunică camerei notarilor publici la împlinirea termenului de un an și 6 luni de la data decesului persoanei, pentru vacanța moștenirii”.

2. În ceea ce privește art. I pct. 15, semnalăm că dispozițiile preconizate extind, în mod indirect, atribuțiile prefectului, cu încălcarea dispozițiilor constituționale ale art. 123.

Astfel, din cuprinsul art.123 alin.(2) și (3) din Constituție, reținem faptul că prefectul este reprezentantul Guvernului în plan local și conduce serviciile publice deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte organe ale administrației publice centrale din unitățile administrativ teritoriale, atribuțiile sale fiind stabilite prin lege organică. De asemenea, alin.(5) al art.123 din Constituție conferă prefectului atribuția de a ataca, în fața instanței de contencios administrativ, un act al consiliului județean, al celui local sau al primarului, în cazul în care consideră actul ilegal. Aceste atribuții ale prefectului sunt detaliate corespunzător în limitele rolului prefectului configurat constituțional prin prevederile art.249, 252-258 C.administrativ.

Totodată, potrivit art.265 C.administrativ, instituția prefectului este o instituție publică cu personalitate juridică, aflată sub conducerea prefectului și în subordinea Guvernului, a cărei organizare și funcționare este determinată de necesitatea de a asigura „exercitarea de către prefect a prerogativelor care îi revin potrivit Constituției și altor legi”. De asemenea, potrivit alin.(7) al art. 265 C.administrativ „Capacitatea juridică de drept public a instituției prefectului se exercită de către prefect sau înlocuitorul de drept al acestuia.”.

Din cuprinsul dispozițiilor anterior menționate rezultă, așadar, că atribuțiile instituției prefectului sunt determinate în mod expres prin raportare la atribuțiile prefectului prevăzute prin dispozițiile constituționale și infraconstituționale incidente, prefectul reprezentând instituția prefectului în cadrul relațiilor de drept public.

Prin urmare, întrucât, în opinia noastră, competența preconizată a fi atribuită instituției prefectului cu privire la inventarierea bunurilor din domeniul public al unităților administrativ

poară administrativă pentru personalul camerelor notarilor publici, dar acestea nu și-au atins scopul principal, acela de a clarifica situația juridică și fiscală a bunurilor mobile sau imobile care au aparținut contribuabililor, persoane fizice, decedați.

În opinia noastră, o explicație pentru transmiterea incompletă a majorității sesizărilor pentru deschiderea procedurii succesorale rezidă în faptul că termenul de 30 de zile de la data decesului contribuabilului pentru comunicarea acestora către Camera Notarilor Publici este foarte scurt pentru a permite efectuarea tuturor verificărilor necesare la nivelul compartimentelor de specialitate ale autorității locale, respectiv a evidențelor fiscale și a registrului agricol pentru bunurile defunctului, precum și a evidenței persoanelor și stării civile, pentru datele despre eventualii succesibili. Pe de altă parte, termenul de 30 de zile este insuficient și în raport cu sensibilitățile umane inerente decesului unei rude apropiate.

teritoriale nu poate fi subsumată atribuțiilor prefectului, apreciem că demersul prin care se tinde la atribuirea instituției prefectului a unor competențe referitoare la atestarea inventarului bunurilor care alcătuiesc domeniul public al unităților administrativ-teritoriale nu se integrează corespunzător în ansamblul dispozițiilor care conturează regimul juridic al acestei instituții, conducând implicit la o extindere a atribuțiilor prefectului în afara cadrului constituțional și infraconstituțional conturat prin prevederile art. 123 din Legea fundamentală și, respectiv, art. 249, 252-259 C.administrativ.

În același timp, implicarea prefectului în demersurile referitoare la inventarierea bunurilor din domeniul public al statului este susceptibilă a aduce atingere **principiului autonomiei locale**, soluția legislativă preconizată neavând în vedere statutul constituțional diferit al autorităților implicate în realizarea inventarului bunurilor din domeniul public al unei autorități administrativ-teritoriale, respectiv autoritatea locală (ale cărei atribuții circumscrise principiului autonomiei locale¹⁵) și prefectul (reprezentant al Guvernului, deci al unei autorități centrale și titular al dreptului de tutelă administrativă). Prin urmare, nu putem achiesa la argumentele referitoare la faptul că intervenția preconizată este justificată de rolul Prefectului de reprezentant al Guvernului, de conducător al serviciilor publice deconcentrate sau de titular al dreptului de tutelă administrativă¹⁶.

În plus, semnalăm că inventarul bunurilor din domeniul public creează doar o prezumție de proprietate în favoarea UAT și nu poate ține locul titlurilor de proprietate, fără de care situația juridică reală a bunurilor incluse în inventar ajunge să nu mai poată fi cunoscută. În acest sens, în scopul garantării proprietății publice și private a statului, conform art. 44 și 136 din Constituție, este necesar ca legiuitorul să ofere garanții pozitive de proprietate care privesc, atât individualizarea bunurilor, cât și situația lor juridică reală, textul propus pentru alin. (11), precum și cel propus pentru alin.(14) al art.289 C.administrativ fiind de natură a permite includerea în inventarul bunurilor din domeniul public al unităților administrativ-teritoriale a unor bunuri al căror regim juridic nu este cert, ceea ce este susceptibil să genereze litigii cu privire la dreptul de proprietate.

3. Referitor la art. I pct. 16, se impune clarificarea intenției de reglementare sub aspectul demersurilor subsecvente prezentării Guvernului a memorandumului vizat și, eventual, a aprobării acestuia, având în vedere că un memorandum nu poate produce efecte juridice specifice hotărârii de Guvern prevăzute la alin.(1) al art. 292 C.administrativ. Observația este valabilă în mod corespunzător și în raport de intervenția prevăzută la **art. I pct. 26**, cu referire la noul art. 358 alin.(1¹) C.administrativ.

4. Cât privește art.I pct. 20 și 21, învederăm că soluția legislativă este de natură a destabiliza orice evidență a proprietății statului, permițând transferurile în proprietatea unităților administrativ-teritoriale fără o individualizare clară a bunului transferat, rolul cărților funciare și al cadastrului, în cazul transferurilor, fiind tocmai de a individualiza ce a dat statul și ce a primit unitatea administrativ-teritorială. Perpetuarea unei situații juridice ambigue reprezintă nu numai un stimulent pentru nerealizarea sistemului integrat de cadastru și carte funciară, dar și un regres legislativ prin înlăturarea unor garanții pozitive pentru proprietatea publică și privată a statului, contrar art. 1 alin.(3) și (5) și art.136 din Constituție.

¹⁵ În jurisprudența sa, instanța constituțională a statuat că principiul autonomiei locale constă în dreptul și capacitatea efectivă ale autorităților administrației publice locale de a soluționa și de a gestiona, în numele și în interesul colectivităților locale pe care le reprezintă, treburile publice, în condițiile legii. (Decizia CCR nr.481/2025).

¹⁶ Această competență se exercită prin raportare la actele administrative emise de autoritățile administrației publice locale, în înțelesul prevederilor art. 2 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 554/2004, respectiv al 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 (a se vedea Decizia ICCJ nr.11/2015 pronunțată de completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept).

Menționăm, în acest context, faptul că, potrivit comunicatului de presă din data de 10.12.2025, prin Decizia nr.740/10.12.2025¹⁷ pronunțată în dosarul nr.4445A/2025 (nepublicată până la data prezentei), Curtea Constituțională a admis obiecția de neconstituționalitate formulată de Președintele României și a constatat că Legea privind completarea art.III din Legea nr.72/2011 pentru modificarea și completarea Legii nr.45/2009 privind organizarea și funcționarea Academiei de Științe Agricole și Silvicultură „Gheorghe Ionescu-Șișești” și a sistemului de cercetare-dezvoltare din domeniile agriculturii, silviculturii și industriei alimentare este neconstituțională, în ansamblul său.

În cuprinsul acestui comunicat, Curtea Constituțională a arătat următoarele: „Soluția legislativă potrivit căreia reorganizarea unităților de cercetare-dezvoltare ce fac obiectul prevederilor Legii nr.45/2009 nu este condiționată de existența cărților funciare, inclusiv în cazul modificărilor inventarului centralizat al bunurilor din domeniul public al statului, până la finalizarea lucrărilor de înscriere în sistemul integrat de cadastru și carte funciară a bunurilor din domeniul public al statului aflate în administrarea unităților de cercetare-dezvoltare încalcă art.1 alin.(3) și (5), art.135 alin.(2) lit.b)-e) și art.136 alin.(2) din Constituție. De asemenea, unul din argumentele reținute pentru a pronunța decizia menționată este reprezentat de faptul că **„Reglementarea cadastrului și a publicității imobiliare, aplicabilă în mod corespunzător și în privința bunurilor imobile proprietate publică reflectă preocuparea statului de a garanta și ocroti proprietatea publică, reprezentând o garanție a acesteia, în acord cu dispozițiile art.136 alin.(2) din Constituție. Abaterea de la exigența înscrierii în cartea funciară, permisă de legea criticată în cazul reorganizării unităților de cercetare - dezvoltare ce fac obiectul Legii nr.45/2009, prin raportare la un termen incert („până la finalizarea lucrărilor de înscriere în sistemul integrat de cadastru și carte funciară a bunurilor imobile din domeniul public al statului aflate în administrarea unităților de cercetare-dezvoltare”), inclusiv în cazul modificărilor inventarului centralizat al bunurilor din domeniul public al statului, vulnerabilizează proprietatea publică și este de natură să creeze situații de incoerență și instabilitate, contrare principiului securității raporturilor juridice.**”

Prin modul defectuos de redactare a mecanismului derogatoriu instituit, soluția legislativă supusă controlului de constituționalitate nu își găsește fundamentul într-o reglementare clară, precisă și previzibilă, care să corespundă standardului constituțional de protecție a proprietății publice și care să respecte obligația constituțională a statului de a asigura protejarea intereselor naționale în activitatea economică, stimularea cercetării științifice, exploatarea resurselor naturale în concordanță cu interesul național, ocrotirea mediului înconjurător și menținerea echilibrului ecologic.”.

Astfel fiind, se impune reconsiderarea intenției de reglementare prin raportare la cele anterior semnalate, cu mențiunea că, în opinia noastră, simpla indicare a unui termen limită nu este de natură a elimina riscul perpetuării unei situații juridice ambigue.

5. Cu privire la art. I pct. 25, semnalăm următoarele:

- a. Deosebit de actuala reglementare în materia închirierii bunurilor aflate în domeniul public¹⁸, prin dispozițiile alin.(8) al art. 333 C.administrativ se tinde la instituirea unei derogări de la regula atribuirii contractelor de închiriere pe bază de licitație publică, acestea urmând a fi atribuite pe baza unor „proceduri specifice aprobate de către titularul dreptului de proprietate sau de administrare”, fără însă a fi precizate criteriile de natură a asigura un caracter unitar

¹⁷ Pronunțată în dosarul nr. 4445A/2025, nepublicată până la data prezentei;

¹⁸ Prin dispozițiile art. 334-346 C.administrativ este reglementată detaliat procedura competitivă prin care bunurile aflate în domeniul public pot fi închiriate, astfel încât prin recurgerea la această modalitate de exercitare a proprietății publice să fie satisfăcute exigențele de art. 136 alin.(2) din Constituție referitoare la ocrotirea proprietății publice.

acestor proceduri specifice. Prin urmare, este necesar a se avea în vedere completarea intervenției preconizate astfel încât să fie conturată limita de reglementare, cu respectarea exigentelor pe care le impune protejarea proprietății publice.

- b. Pe de altă parte, soluția propusă de inițiatorii actului normativ este una eliptică, lipsită de claritate și previzibilitate și susceptibilă a aduce atingere prevederilor art. 136 din Constituție, întrucât:
- i. Textul propus la lit. a) și b) este contrar art. 136 din Constituție, deoarece legiuitorul constituant a reglementat darea în administrare și respectiv concesiunea, distinct de închiriere, tocmai în beneficiul unor astfel de titulari, autorități sau instituții publice.
 - ii. Textul propus la lit.b) impune clarificarea intenției de reglementare, întrucât obligația gestionării, întreținerii, reparării și dezvoltării lui este dificil de conciliat cu obligația locatarului de a menține bunul în stare corespunzătoare de folosință pe durata locațiunii, respectiv de asigura liniștită și utila folosință a bunului, conform art. 347 alin.(1) lit.d) și f) C.adminstrativ.
 - iii. Norma propusă la lit.f) necesită clarificarea intenției de reglementare astfel încât să rezulte dacă se are în vedere instituirea unei norme derogatorii de la prevederile legale în vigoare referitoare la închirierea bunurilor care au destinația de locuință de serviciu, în forma propusă fiind susceptibilă a conduce la apariția unei situații de paralelism legislativ.
 - iv. La lit. g) semnalăm că referirea la cota parte este incompatibilă cu delimitarea în fapt a unei suprafețe de 10 mp, deoarece aceasta nu poate avea loc în absența unui partaj. Eventual inițiatorul vizează delimitarea unei suprafețe de 10 mp ca parte dintr-un imobil mai vast și nu a unei cote-părți, aceasta neavând sens în absența unei modalități a dreptului de proprietate.
 - v. Norma propusă la lit.h) nu poate fi integrată în cuprinsul articolului, întrucât dreptul de preempțiune este incompatibil cu dreptul de proprietate publică, acesta fiind inalienabil.
 - vi. Totodată, cu caracter general, observăm că nu este unitar stabilit criteriul de departajare, deoarece la lit. a)-c) și h) este „titularul dreptului de închiriere”, la lit. d) criteriul este durata închirierii, iar la lit.e) și f) criteriul este dat de categoria bunurilor aflate în proprietatea publică.
 - vii. Utilizarea sintagmei ”în mod corespunzător” la alin. (11) este de natură să genereze incertitudine în aplicare, ceea ce ar putea determina încălcarea principiului securității raporturilor juridice.

6. Cu referire la art. I pct. 29, semnalăm următoarele:

- a. Cu referire la interdicția de înstrăinare a bunului prevăzută la alin. (9) al art. 358¹, semnalăm faptul că potrivit art. 2329 C.civil, „Toate bunurile care sunt potrivit legii inalienabile sunt insesizabile” iar această insesizabilitate este opozabilă inclusiv statului român. Prin urmare, recomandăm a se analiza oportunitatea completării normei astfel încât să nu fie limitat dreptul statului de a urmări silit bunul în ipoteza în care unitatea administrativ teritorială nu respectă obligația de realiza înscrierea bunului în domeniul său public.
- b. Din considerente de rigoare normativă, se impune completarea sintagmei „intrarea în vigoare a hotărârii Guvernului de trecere” regăsită la alin.(8) al art. 358¹ prin includerea unei trimiteri la dispoziția incidentă, respectiv art. 358 alin.(1).

7. În ceea ce privește art. I pct. 30, cu referire la noile prevederi ale art. 360 alin.(2¹)-(2²) C.adminstrativ, prin care se reglementează procedura de trecere cu titlu gratuit a unor bunuri mobile din domeniul privat al unei unități administrativ-teritoriale în domeniul privat al altei

unități administrativ teritoriale, remarcăm, pe de o parte, că **operațiunea juridică preconizată la alin.(2¹) constituie o donație care are regimul juridic bine stabilit de Codul civil - dreptul comun**, respectiv art. 364¹ din Codul administrativ, **reglementarea propusă instituind un paralelism legislativ interzis conform art. 16 din Legea 24/2000 care este de natură bulverseze complet aplicarea**, respectiv nu se poate distinge ce mecanisme vor utiliza unitățile administrativ-teritoriale, respectiv dacă vor adopta hotărâri ale organelor deliberative sau dacă vor încheia contracte de donație.

Pe de altă parte, titularul dreptului de proprietate este liber să dispună de bunurile care fac obiectul proprietății private a unităților administrativ-teritoriale, fiind indiferentă modalitatea în care un bun mobil a intrat în proprietatea privată a unității administrativ-teritoriale.

Complementar celor de mai sus, și având în vedere cele semnalate prin adresa nr.12796/MDLPA/04.02.2026 în cursul consultării preliminare, semnalăm și faptul că norma propusă la alin.(2¹) nu reflectă intenția de reglementare, respectiv faptul că cele două unități administrativ teritoriale implicate în transfer sunt parteneri care au participat la cofinanțare, astfel că dreptul de proprietate pare a fi partajat între acestea.

Cât privește **reglementarea prin lege a termenului maxim de 10 ani în care unitățile administrativ-teritoriale pot conveni cu privire la plata contravalorii bunului mobil supus trecerii**, conform normei propuse pentru alin.(2²) al art. 360, apreciem că aceasta **este susceptibilă a aduce atingere principiului autonomiei locale, prevăzut de art. 120 din Constituție**, prin îngrădirea libertății unităților administrativ-teritoriale de a conveni cu privire la termenul de plată, respectiv gestionarea, sub propria responsabilitate, a intereselor colectivităților pe care autoritățile publice le reprezintă.

C . Referitor la măsurile preconizate la art.I pct.31-79, menționăm următoarele:

1. La art. I pct. 32 - art. 378¹ alin. (8) semnalăm că este necesară revizuirea normei și stabilirea în cuprinsul proiectului a procedurilor de selecție a funcționarilor publici care urmează să exercite un alt raport de serviciu cu timp parțial în acord cu art. 73 alin.(3) lit. j) din Constituția României.¹⁹

Reiterăm această observație și cu privire la art. 378¹ alin.(10) care se referă la promovarea selecției organizate la nivelul autorității sau instituției publice.

2. Referitor la art. I pct. 65 - măsura de abrogare a punctului 5 de la lit.A pct.I al Anexei nr.5- precizăm că desființarea funcției publice de inspector guvernamental trebuie **temeinic justificată**, având în vedere că reglementarea acesteia, **chiar și prin lege a Parlamentului, în lipsa prezentării unor motive obiective și pertinente care să o susțină, poate fi apreciată ca fiind de natură să încalce dreptul la muncă al acestei categorii de personal**²⁰.

¹⁹ Curtea a statuat, cu valoare de principiu, în jurisprudența sa că „în cazul tuturor categoriilor de personal al căror statut trebuie reglementat, potrivit Constituției, prin lege organică, aspectele esențiale referitoare la ocuparea posturilor trebuie reglementate prin lege organică, iar nu prin acte administrative cu caracter inferior legii.” (a se vedea, în acest sens, Decizia nr. 172 din 24 martie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 315 din 25 aprilie 2016, paragraful 19)

²⁰ Decizia nr. 790/2021, CCR a reținut: „Funcția publică este definită de lege ca reprezentând ansamblul atribuțiilor și responsabilităților, stabilite în temeiul legii, în scopul realizării prerogativelor de putere publică de către administrația publică centrală, administrația publică locală și autoritățile administrative autonome [art. 1, art. 2 alin. (1) și art. 3 lit. f) din Legea nr. 188/1999]... 18. Curtea reamintește că, potrivit, jurisprudenței sale, garanția stabilității oricărui loc de muncă, și cu atât mai mult a funcției publice pe care legea o prevede în mod expres, reprezintă un aspect al ocrotirii dreptului la muncă. Astfel, prin Decizia nr. 279 din 23 aprilie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 431 din 17 iunie 2015, paragraful 30, Curtea a statuat că dreptul la muncă este un drept complex, ce implică diferite aspecte, dintre care libertatea alegerii profesiei și a locului de muncă reprezintă numai una dintre componentele acestui drept. Odată dobândit un loc de muncă, acesta trebuie să se bucure de o serie de garanții care să îi asigure stabilitatea, neputând fi de conceput că prevederile constituționale ar asigura libertatea de a obține un loc de muncă, dar nu și existența unor garanții necesare pentru păstrarea acestuia. „

Observațiile sunt valabile și pentru XLVII.

3. În ceea ce privește soluțiile normative de la art. 26 din Anexa nr. 1 la prezentul proiect (anexa 6¹ la C. adm.) semnalăm următoarele aspecte:

Referitor la art. 26 din anexa nr. 1 la proiect, precizăm că, în prezent, potrivit actualei reglementări, aprecierea performanțelor profesionale individuale ale funcționarilor publici se realizează conform art. 485 alin. (3) din Codul administrativ, prin evaluarea gradului și a modului de atingere a obiectivelor individuale și evaluarea gradului de îndeplinire a criteriilor de performanță. Pentru aprecierea gradului de atingere a obiectivelor individuale ale funcționarilor publici, conform alin. (4) al art. 485, se stabilesc indicatori de performanță, iar stabilirea obiectivelor individuale și a indicatorilor de performanță trebuie să aibă în vedere corelarea cu atribuțiile și obiectivele instituției în care își desfășoară activitatea funcționarul public.

De asemenea, art. 11 din anexa nr. 6 la Codul administrativ stabilește că evaluarea performanțelor profesionale individuale ale funcționarilor publici de execuție și conducere urmărește, printre altele, corelarea obiectivă dintre activitatea și cunoștințele necesare îndeplinirii obiectivelor individuale, stabilite în baza atribuțiilor din fișa postului și cerințele funcției publice, prin raportare la nivelul funcției publice deținute.

Acest lucru se realizează prin stabilirea gradului de reflectare a cunoștințelor teoretice (de specialitate) ale funcționarului în rezultatele obținute de acesta și identificarea necesităților de instruire a funcționarilor publici, pentru îmbunătățirea rezultatelor activității desfășurate în scopul îndeplinirii obiectivelor stabilite. Evaluarea performanțelor profesionale individuale ale funcționarilor publici se realizează prin compararea gradului și a modului de îndeplinire a obiectivelor individuale și a criteriilor de performanță stabilite cu rezultatele obținute în mod efectiv de către funcționarul public, conform art. 482 alin. (2) din Codul Administrativ.

a. referitor la art. 26 alin.(1) din anexa nr. 1 menționăm că nu este clar la care personal din subordine se face referire având în vedere că nu toate categoriile de personal trebuie să aibă cunoștințe juridice în cazul postului ocupat. Așadar, textul poate ridica probleme în aplicare, deoarece îndeplinirea unor atribuții în exercitarea funcției publice presupune exclusiv aplicarea nu și interpretarea actelor normative enumerate în fișele de post.

b. în ceea ce privește art. 26 alin.(2) din Anexa nr. 1 la proiect semnalăm că măsura propusă poate crea premisele unei aplicări arbitrare, întrucât din cuprinsul normei nu rezultă care sunt situațiile ce determină organizarea verificării anuale a cunoștințelor personalului din subordine. Așadar, pentru ca legea să satisfacă cerința de previzibilitate, ea trebuie să precizeze cu suficientă claritate întinderea și modalitatea de desfășurare a verificării, astfel că se impune circumstanțierea situațiilor în care se poate organiza verificarea anuală a cunoștințelor privind actele normative.

c. la art. 26 alin.(3) din anexa nr. 1 precizăm că introducerea în fișa postului a competenței specifice privind utilizarea legislației specifice postului ocupat, prin enumerarea în fișa postului a secțiunilor relevante din actele normative identificate ca fiind legislație specifică postului ocupat poate aduce atingere art. 1 alin. (5) din Constituție, întrucât nu este clar cum se determină care sunt actele normative incidente în cauză.

În acest scop, apreciem necesară corelarea cerinței privitoare la utilizarea legislației specifice postului ocupat cu modelul standardizat al fisei postului pentru funcția publică prevăzut la Anexa 8 din Codul Administrativ. Totodată, trebuie avut în vedere că introducerea doar a unor secțiuni din actele normative identificate ca fiind legislație specifică, poate da naștere unor aplicări

trunchiate și defectuoase deoarece actele normative se analizează și interpretează în ansamblul lor.

d. referitor la calitatea interpretării normelor legislative specifice pentru soluționarea subiectelor de verificare a cunoștințelor de la art. 26 alin. (4) lit. b) din anexa nr. 1 precizăm că această evaluare are un caracter arbitrar, datorită faptului că nu prevede modalitatea concretă de testare (test scris/oral/interviu/testare practică a competențelor ș.a.)

e. soluția de la art. 26 alin. (5) din anexa nr. 1 este neclară, întrucât nu stabilește cum sunt desemnate persoanele în comisiile de elaborare a subiectelor de verificare și de evaluare a răspunsurilor la nivelul fiecărei structuri/compartiment din cadrul instituției publice, respectiv care sunt incompatibilitățile persoanelor care fac parte din astfel de comisii, ce cunoștințe trebuie să aibă pentru evaluarea personalului, nefiind stabilită nicio referire la o bibliografie anume, sau la posibilitatea de contestare a baremului și a notării. Astfel că este necesară completarea proiectului cu elementele ante menționate, în vederea asigurării unui cadru legal clar și predictibil.

Nu în ultimul rând, semnalăm că în proiect nu este inclusă o prevedere similară celei de la art. 26 pentru înalții funcționari publici, deși deciziile lor au impact direct asupra aplicării legislației.

4. În ceea ce privește art. I pct. 79 Anexa 3 a proiectului (anexa nr.11 la C.adm), precizăm următoarele:

Referitor la art. 17 alin.(2) din anexa nr. 3 la proiect semnalăm că din analiza Notei de fundamentare nu rezultă care sunt justificările obiective și raționale²¹ pentru care funcționarilor publici de conducere prevăzuți la art. 374² alin. (6)²² nu li se aplică, pe durata derulării mandatului, incompatibilitatea de la art. 89 alin. (2) din Legea nr. 161/2003.

În acest sens, având în vedere că prin exceptarea de la aplicarea respectivei incompatibilități în lipsa unei motivări de natură să justifice, în mod obiectiv, cu date concrete, măsura de exceptare de la art. 17 alin. (2) din Anexa nr. 3 la proiect poate să constituie un beneficiu/favoare nejustificată, contrar art. 16 din Legea fundamentală.

D. Referitor la art.III și art.XXXIX - modificarea și completarea OUG nr.77/2009 și stabilirea unor norme tranzitorii:

1. Conform cadrului normativ actual desfășurarea activității economice de către operatorii economici organizatori de jocuri de noroc este condiționată de obținerea licenței de organizare (licență valabilă 10 ani de la data acordării, conform art.12 alin.1 din OUG nr.77/2009) și a

²¹ Potrivit jurisprudenței Curții Constituționale, sintagma „fără privilegii și fără discriminări” din cuprinsul art.16 alin.(1) din Constituție „privește două ipoteze normative distincte, iar incidența uneia sau alteia dintre acestea implică, în mod necesar, sancțiuni de drept constituțional diferite” (a se vedea, de exemplu, Decizia nr.755 din 16 decembrie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.101 din 9 februarie 2015). Astfel, discriminarea se bazează pe noțiunea de excludere de la un drept (Decizia Curții Constituționale nr.62 din 21 octombrie 1993, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.49 din 25 februarie 1994), iar remediul constituțional specific, în cazul constatării neconstituționalității discriminării, îl reprezintă acordarea sau accesul la beneficiul dreptului (a se vedea, în acest sens, Decizia nr.685 din 28 iunie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.470 din 11 iulie 2012, Decizia nr.164 din 12 martie 2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.296 din 23 mai 2013, sau Decizia nr. 681 din 13 noiembrie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.889 din 8 decembrie 2014). În schimb, privilegiul se definește ca un avantaj sau favoare nejustificată acordată unei persoane/categorii de persoane; în acest caz, neconstituționalitatea privilegiului nu echivalează cu acordarea beneficiului acestuia tuturor persoanelor/categoriilor de persoane, ci cu eliminarea sa, respectiv cu eliminarea privilegiului nejustificat acordat (Decizia nr.755 din 16 decembrie 2014, precitată).”

²² „Funcțiile publice de conducere prevăzute la art. 390 alin. (1) în autoritățile și instituțiile publice prevăzute la art. 385 alin. (1) care sunt identificate ca funcții publice de conducere sensibile, în condițiile prezentului Cod, se ocupă pe durata unui mandat de 5 ani, care poate fi reînnoit o singură dată pentru aceeași funcție și în cadrul aceleiași instituții, cumulativ.”

autorizației de exploatare (valabilă un an de la data acordării). Din cuprinsul art.13 și art.14 din actul normativ sus-menționat reiese că pentru acordarea acestor licențe se plătesc taxe anuale.

În acest context, considerăm că ar trebui să se ia în considerare posibilitatea ca norma tranzitorie de la art.XXXIX să se raporteze la expirarea perioadei **pentru care este acordată licența de organizare.**

2. Considerăm că reglementarea este lipsită de orice claritate și predictibilitate din moment ce acordă autorităților locale posibilitatea ca, în mod discreționar (respectiv pe baza criteriilor stabilite prin regulament propriu conform art.18¹ alin.3 din OUG nr.77/2009)²³ să refuze autorizarea activității în localitate sau să stabilească o taxă locală de autorizare la orice nivel.

Astfel, pe lângă dispozițiile art.1 alin.(3) și alin.(5) din Constituție considerăm că se încalcă și dispozițiile art.45 din Constituție conform cărora „*Accesul liber al persoanei la o activitate economică, libera inițiativă și exercitarea acestora în condițiile legii sunt garantate.*” Prin urmare, considerăm că se impune reglementarea, la nivel primar, a condițiilor în care se poate desfășura o activitate economică, soluția de stabilire a acestora de către autoritățile locale *pe baza criteriilor stabilite prin regulament propriu* nefiind în acord cu legea fundamentală.

În plus, taxele locale sunt prevăzute în cuprinsul Codului Fiscal și introducerea unei noi astfel de taxe prin prezentul proiect generează o inconsecvență legislativă, fiind necesară inclusiv stabilirea unui termen de intrare în vigoare a normei în acord cu prevederile art.4 din Codul Fiscal. În acest sens menționăm că, în conformitate cu art.14 alin.(1) din Legea nr.24/2000 „Reglementările de același nivel și având același obiect se cuprind, de regulă, într-un singur act normativ.”

Distinct de cele menționate mai sus menționăm că, în Decizia nr.900/2020 Curtea Constituțională a reținut că „**taxa are întotdeauna contraprestație...Legat de obligativitatea existenței unei contraprestații pentru suma reținută cu titlu de taxă, în jurisprudența sa, spre exemplu, Decizia nr. 176 din 6 mai 2003, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 400 din 9 iunie 2003, și Decizia nr. 1.202 din 5 octombrie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 743 din 8 noiembrie 2010, Curtea Constituțională a precizat faptul că, “în conformitate cu principiile generale ale fiscalității, orice taxă instituită pentru persoane fizice sau juridice trebuie să fie urmată de un serviciu sau o lucrare efectuată în mod direct și imediat de către organe sau instituții publice”. În consecință, elementul definitoriu al taxei îl constituie reglementarea unei contraprestații pentru taxa datorată.**”

Prin urmare, în situația de față trebuie evidențiată contraprestația oferită de către autoritățile publice locale. În lipsa unei asemenea contraprestații, taxa de autorizare ar putea fi considerată de natură a introduce o sarcină fiscală injustă, contrar art.56 alin.(2) din Constituție.

3. Posibilitatea ca autoritățile locale să decidă, de o manieră neunitară, condițiile de autorizare a activității sau nivelul taxei de autorizare ar putea fi considerată de natură a denatura libera concurență. Apreciem necesară obținerea avizului/a unui punct de vedere din partea Consiliului Concurenței, în acord cu prevederile art.25 alin.(1) lit.l) din Legea nr.21/1996.²⁴

4. Pentru respectarea unității terminologice propunem fie utilizarea noțiunii de „*autorizație de funcționare locală*”²⁵, fie a noțiunii de „*autorizație de funcționare*”.²⁶

²³ Conform art.18 alin.(3)

²⁴ Consiliul Concurenței „emite avize sau puncte de vedere pentru proiectele de acte normative, proiectele de documente de politici publice, care pot avea impact anticoncurențial, și poate recomanda modificarea acestora;”

²⁵ Prevăzută la art.1³ alin.(1)

²⁶ Prevăzută la art.10 alin.(2)

5. Considerăm necesară reanalizarea mențiunii din cuprinsul părții introductive a art.15 alin.(8) conform căreia „Licența de organizare și autorizația de exploatare a jocurilor de noroc permit operatorului economic care le-a obținut să desfășoare activitatea pe întregul teritoriul României, fără a fi necesară obținerea de autorizații, aprobări, taxe suplimentare, avize ori licențe din partea altor autorități.” Această afirmație intră în contradicție cu următorul enunț din cuprinsul aceluiași alineat care face referire la necesitatea obținerii autorizației de funcționare locală.

E. În ceea ce privește art.V - modificarea și completarea Legii nr.227/2015:

Cu caracter general, menționăm că Legea nr.227/2015 a fost modificată recent prin intermediul Legii nr.239/2025, OUG nr.78/2025 și OUG nr.89/2025; astfel o nouă modificare legislativă la interval de timp atât de scurt este de natură a genera o situație de instabilitate legislativă. În măsura în care nu se stabilește un termen de intrare în vigoare a modificărilor/completărilor propuse în acord cu prevederile art.4 din Codul Fiscal, s-ar putea considera că se încalcă art.1 alin.(5) din Constituție, fiind relevante, spre exemplu considerentele CCR din cuprinsul Deciziei nr.900/2020²⁷. Punctual, precizăm următoarele:

1. Raportat la art.460 alin.(12), în vederea eliminării unei posibile critici privind diferența de tratament juridic, se impune a se argumenta referirea la data de 1 August 2001. De asemenea, în măsura în care norma vizează și constatarea, anterior intrării în vigoare, a unor lucrări realizate fără autorizație, ar putea fi considerată ca fiind retroactivă. În plus, aplicarea majorării de impozit nu se justifică în măsura în care proprietarul sancționat nu este primul proprietar, proprietarul în această situație neavând nicio culpă. Astfel, prin dublarea impozitului s-ar putea considera că se încalcă prevederile art.16 și art.56 alin.(2) din Constituție.

Nu în ultimul rând, este necesar a se clarifica modalitatea în care se armonizează soluția de stabilire a obligației de plată a impozitului cu eventuala aplicare a unor măsuri sancționatorii, spre exemplu demolarea lucrărilor realizate fără autorizație.²⁸

2. Soluția propusă la art.461 alin.(1¹) lit.a) privind impozitarea clădirilor edificate anterior expirării termenului de valabilitate a autorizației de construire nu se armonizează cu prevederile art.461 alin.(3) lit.a). De altfel, neclaritatea rezultă inclusiv din inconsecvența terminologică - clădiri executate vs. finalizarea clădirii. Nu în ultimul rând urmează a se clarifica ce se are în vedere prin referirea la *folosirea clădirii* (posibil anterioară finalizării astfel cum rezultă din text). Observația este valabilă și pentru lit.b) a alineatului.

3. Reglementarea de la art.461 alin.(3) lit.c) este neclară, din modalitatea de redactare rezultând că se reglementează 2 ipoteze distincte.

4. În cuprinsul art.461 alin.(4) referirea la „fiecare interval de întârziere sau fracție de interval de 6 luni de întârziere” nu este de natură a conferi claritate cu privire la modul în care se calculează majorarea impozitului.

5. Raportat la art.461 alin.(9¹), apreciem necesar ca inițiatorii să asigure și să își asume expres conformitatea prezentului proiect de ordonanță de urgență cu prevederile Regulamentului de punere în aplicare (UE) 2019/947 al Comisiei din 24 mai 2019 privind normele și procedurile de operare a aeronavelor fără pilot la bord.

²⁷ Conform acestei Decizii „Având în vedere că legea supusă controlului modifică Codul fiscal... legiuitorul ar fi trebuit să prevadă o dată rezonabilă de intrare în vigoare a noii reglementări în care destinatarii normelor (contribuabilii și plătitorii veniturilor taxabile) să se adapteze prescripțiilor legale care impun noua sarcină fiscală. Această dată nu poate fi stabilită decât cu respectarea principiului predictibilității legislative în materie fiscală, astfel cum acesta rezultă din coroborarea alin. (1) și (2) ale art. 4 din Codul fiscal, și nu poate fi anterioară datei de 1 ianuarie a anului următor în care este adoptată legea modificatoare, dar nu mai devreme de 6 luni de la publicarea acesteia în Monitorul Oficial al României, Partea I.”

²⁸ Observația este valabilă și pentru art.V pct.2

Având în vedere scopul declarat în cuprinsul reglementării, respectiv, identificarea clădirilor edificate cu sau fără autorizație de construcție și neînscrise în evidențele fiscale, prin folosirea aeronavelor fără pilot la bord, apreciem necesară **avizarea proiectului de către Autoritatea Națională de Supraveghere a Prelucrării Datelor cu Caracter Personal**.

Ținând cont de prevederile art.6 din Legea nr.21/2020²⁹ prin care Autoritatea Aeronautică Civilă Română este desemnată autoritate competentă în domeniul aviației civile și prevederile art.3 alin.(1) pct.11 teza finală³⁰ din aceeași lege, apreciem necesară **consultarea Autorității Aeronautice Civile Române** cu privire la măsurile propuse prin prezentul proiect de act normativ.

Atragem atenția asupra necesității ca actele normative naționale referitoare la aeronavele fără pilot la bord **să respecte drepturile corespunzătoare garantate de dreptul Uniunii**, și în special **dreptul la respectarea vieții private și de familie**, prevăzut la articolul 7 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, și **dreptul la protecția datelor cu caracter personal**, prevăzut la articolul 8 din cartea menționată și la articolul 16 din TFUE și reglementat de Regulamentul (UE) 2016/679 al Parlamentului European și al Consiliului; în caz contrar se creează premisele încălcării **art.26, art.53 și art.115 alin.(6)** din Constituția României.

În plus, în opinia noastră este necesară completarea proiectului în conformitate cu prevederile art.23 alin.(2) din Regulamentul UE 2016/679 al Parlamentului European și al Consiliului din 27 aprilie 2016 privind protecția persoanelor fizice în ceea ce privește prelucrarea datelor cu caracter personal și privind libera circulație a acestor date și de abrogare a Directivei 95/46/CE (Regulamentul general privind protecția datelor), conform cărora „În special, orice măsură legislativă menționată la alineatul (1) conține dispoziții specifice cel puțin, dacă este cazul, în ceea ce privește: (a) scopurile prelucrării sau ale categoriilor de prelucrare; (b) categoriile de date cu caracter personal; (c) domeniul de aplicare al restricțiilor introduse; (d) garanțiile pentru a preveni abuzurile sau accesul sau transferul ilegal; (e) menționarea operatorului sau a categoriilor de operatori; (f) perioadele de stocare și garanțiile aplicabile având în vedere natura, domeniul de aplicare și scopurile prelucrării sau ale categoriilor de prelucrare; (g) riscurile pentru drepturile și libertăților persoanelor vizate; și (h) dreptul persoanelor vizate de a fi informate cu privire la restricție, cu excepția cazului în care acest lucru poate aduce atingere scopului restricției.”

Totodată, este necesar **punctul de vedere al Centrului National de Cartografie**.

Referirea la „sanctiuni privind disciplina în construcții, în condițiile legislației privind autorizarea executării lucrărilor de construcții și pentru impunerea din oficiu a clădirilor” este lipsită de claritate și predictibilitate din perspectiva posibilității de identificare, în concret, a normelor la care se face trimitere.

6. Raportat la art.461 alin.(9²) nu rezultă cu claritate modalitatea în care ANCPI asigură verificarea tehnică și recepționează anumite date anterior transmiterii acestora către ea conform alin.(9³).

7. Din formularea propusă pentru art.471 alin.(1¹) rezultă faptul că, pentru același mijloc de transport, se plătesc 2 impozite aferente aceleiași perioade respectiv plătește atât persoana care îl avea în proprietate la data de 31 Decembrie în anul anterior, cât și persoana care l-a achiziționat și l-a vândut în anul în curs), ceea ce este de natură a institui o sarcină fiscală inechitabilă. De asemenea, nu rezultă cu claritate cum se va calcula impozitul datorat pentru un autoturism achiziționat și revândut în același an.

²⁹ privind Codul aerian, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 222 din 19 martie 2020, cu modificările și completările ulterioare.

³⁰ „orice dispoziție a codului aerian referitoare la aeronave se aplică și aeronavelor fără pilot la bord dacă nu este specificat în mod expres altfel în textul codului;”

8. Considerăm necesară reanalizarea soluției propuse la art.471 alin.(4) având în vedere faptul că nu rezultă ce se întâmplă dacă nu sunt achitate toate obligațiile de plată până la data radierii din circulație. În măsura în care contribuabilul este ținut să achite în continuare impozit deși nu mai are bunul în proprietate (de exemplu acesta a pierit în urma unui accident) se instituie o sarcină fiscală injustă.

9. Soluția propusă la art.471 alin.(4¹), conform căreia, deși mijlocul de transport nu este înmatriculat pentru tot anul, impozitul se datorează integral poate fi considerată de natură a institui o sarcină fiscală injustă.

F. În ceea ce art. VI - modificarea și completarea Legii nr. 207/2015, precizăm următoarele:

1. Referitor la pct. 1 și 6: Cu privire la aceste texte, considerăm că trebuie avută în vedere jurisprudența Curții Constituționale care, prin decizia 825/2020 par. 38 a statuat că publicarea listei debitorilor persoane fizice și juridice care nu și-au achitat obligațiile fiscale nu afectează dreptul la viață privată în măsura în care datele publicate nu sunt cele subsumate secretului fiscal. De asemenea, prin decizia 554/2018, CCR a efectuat testul de proporționalitate a măsurii prin care a reținut că „publicarea pe pagina de internet proprie a organelor fiscale a listelor cu debitorii persoane fizice care înregistrează obligații fiscale restante, precum și a cuantumului acestora nu pune în discuție aspecte cruciale ale vieții private a acestor debitori și cu atât mai puțin ridică probleme care țin de identitatea ori existența acestora.”

Totuși, prin decizia 825/2020, Curtea a amintit și că „În acest context, Curtea observă că Legea fundamentală nu definește noțiunea de viață intimă, familială și privată, aceasta fiind protejată de lege în condițiile în care se manifestă în cadrul ordinii juridice, iar nu în afara sa. Dreptul de a dispune de propria persoană, nefiind un drept absolut, poate fi exercitat numai cu respectarea drepturilor altor persoane, a ordinii publice și a bunelor moravuri. În acest sens, Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale stabilește prin art. 8 paragraful 2 că dreptul la respectarea vieții private poate face obiectul unor restricții, dacă sunt prevăzute de lege și dacă constituie măsuri necesare într-o societate democratică pentru securitatea națională, siguranța publică, bunăstarea economică a țării, apărarea ordinii și prevenirea faptelor penale, protejarea sănătății sau a moralei ori protejarea drepturilor și libertăților altora (a se vedea Decizia nr. 1.282 din 12 octombrie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 738 din 4 noiembrie 2010, și Decizia nr. 239 din 10 mai 2005, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 540 din 24 iunie 2005). Totodată, în dezvoltarea prevederilor constituționale ale art. 26, Curtea Constituțională a avut în vedere jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, care, prin Hotărârea din 8 noiembrie 2016, pronunțată în Cauza Magyar Helsinki Bizottsag împotriva Ungariei, paragraful 192, a reținut că, în contextul datelor personale, aceasta a uzat de Convenția Consiliului Europei din 28 ianuarie 1981 pentru protejarea persoanelor față de prelucrarea automatizată a datelor cu caracter personal, adoptată la Strasbourg la 28 ianuarie 1981, al cărei scop este să asigure fiecărei persoane fizice respectarea drepturilor și libertăților sale fundamentale și, în special, dreptul la viață privată, față de prelucrarea automatizată a datelor cu caracter personal care îl privesc. În noțiunea de „orice informație referitoare la o persoană fizică identificată sau identificabilă” Curtea de la Strasbourg a identificat exemple de date personale referitoare la cele mai intime și personale aspecte ale unui particular, cum sunt situația sănătății, atitudinea referitoare la religie și orientarea sexuală și a stabilit că astfel de categorii de date constituie componente particulare ale vieții private care fac obiectul protecției garantate de art. 8 din Convenție.” Totodată, prin Hotărârea din 27 septembrie 2017, pronunțată în Cauza C-73/16, Peter Puškár împotriva Finančné riaditeľstvo Slovenskej republiky, Kriminálny úrad finančnej správy, Curtea de Justiție a Uniunii Europene a stabilit că art. 7 lit. e) din Directiva 95/46/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 24 octombrie 1995 privind protecția

persoanelor fizice în ceea ce privește prelucrarea datelor cu caracter personal și libera circulație a acestor date trebuie interpretat în sensul că nu se opune unei prelucrări de date cu caracter personal de către autoritățile unui stat membru în scopul perceperii impozitului și al combaterii fraudei fiscale, cum este cea care este efectuată în cauza principală prin întocmirea unei liste de persoane precum cea în discuție, fără consimțământul persoanelor în cauză, cu condiția, pe de o parte, ca aceste autorități să fi fost investite prin legislația națională cu sarcini de interes public în sensul acestei dispoziții, ca întocmirea respectivei liste și înscrierea în aceasta a numelui persoanelor în cauză să fie efectiv apte și necesare în scopul realizării obiectivelor urmărite și să existe indicii suficiente pentru a prezuma că persoanele în cauză figurează în mod întemeiat pe lista menționată, și, pe de altă parte, ca toate condițiile de legalitate a acestei prelucrări de date cu caracter personal impuse prin Directiva 95/46 să fie îndeplinite.”

În completarea celor de mai sus, amintim și decizia CCR 297/2025, unde la par. 66 se prevede că „*Ca atare, textul Constituției se opune unei prelucrări în masă a datelor cu caracter personal prin publicarea declarațiilor de avere cu consecința expunerii persoanei unei nejustificate atenții publice. Curtea subliniază că dezvoltarea tehnologiilor de inteligență artificială face posibilă crearea unor modele și tipare comportamentale personalizate în raport cu fiecare declarant în parte, ceea ce, coroborat cu abundența informațiilor private devalate, prin efectul legii, în spațiul public, prezintă un risc în sensul desconsiderării demnității umane și a individualității persoanei, fragilizând până la anulare protecția constituțională de care aceasta trebuie să se bucure în privința vieții sale private”*

În acest sens, Curtea Constituțională a reținut că publicarea anumitor informații reprezintă un act de expunere ce creează posibilitatea prelucrării acestor informații prin mijloace tehnologice de inteligență artificială. Având în vedere că se elimină din sfera noțiunii de secret fiscal „*datele de identificare, natura și cuantumul obligațiilor fiscale, natura, sursa și cuantumul veniturilor, natura, sursa și valoarea bunurilor*”, informații ce sunt prezentate și în declarațiile de avere, considerăm că testul de proporționalitate evocat în decizia 554/2018 trebuie adaptat noului cadru legislativ, respectiv constituțional, astfel că, în raport de intenția de reglementare, considerăm că se impune analiza cu atenție a motivelor pentru care se impune această modificare legislativă, punerea lor în balanță cu ingerința asupra dreptului la viață privată din perspectiva constituționalității textelor propuse urmând să revină Curții Constituționale în cadrul unui eventual control de constituționalitate.

2. Distinct de cele precizate mai sus menționăm următoarele:

a) în ceea ce privește **pct. 7**, apreciem necesar a se explicita utilizarea sintagmei „autoritate executivă”, dat fiind că, în planul autorităților administrației publice locale, în acord cu prevederile art. 106 din OUG nr. 57/2019 privind Codul administrativ, „autoritățile administrației publice din comune, orașe și municipii sunt consiliile locale, ca autorități deliberative, și primarii, ca autorități executive”. Observația rămâne valabilă și în cazul **pct.9**.

b) în privința **pct.8**, semnalăm necesitatea explicitării informațiilor care urmează a fi publicate în Monitorul Oficial Local, întrucât, din maniera actuală de reglementare, nu reiese la ce categorie de informații se face vorbire.

G. Referitor la măsurile preconizate la art. VII privind modificarea Legii nr. 50/1991, recomandăm a se reevalua utilitatea intervenției de la pct. 1 și 2 prin care este scindată actuala reglementare (liniuța a șasea de la art. 26 alin.2) din Legea nr.50/1991, cu păstrarea aceluiași limite ale amenzi.

H. Referitor la măsurile preconizate la art. VIII privind modificarea O.U.G nr.195/2002 și art.XVII, precizăm următoarele:

1. Cu privire la soluțiile normative preconizate prin art. VIII pct. 5 și 7 și art.XVII ce au ca obiect instituirea unui mecanism de suspendare a dreptului de a conduce în caz de neplată a creanțelor provenite din amenzile contravenționale care au fost aplicate persoanelor fizice în calitate de conducători de autovehicule, tractoare agricole sau forestiere și tramvaie potrivit Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 195/2002, apreciem că textele sunt formulate de o manieră deficitară, din perspectiva exigențelor de claritate, precizie, previzibilitate și accesibilitate statuate în mod constant în jurisprudența instanței de contencios constituțional. În acest sens, menționăm faptul că, în jurisprudența sa³¹, Curtea a statuat că *"dreptul contravențional, asemenea dreptului penal, are un caracter subsidiar, intervenind doar acolo unde alte mijloace juridice nu sunt suficiente pentru protejarea anumitor valori sociale. În aceste condiții, actele normative cu putere de lege și actele administrative cu caracter normativ prin care se stabilesc și se sancționează contravenții trebuie să întrunească toate condițiile de calitate ale normei: accesibilitate, claritate, precizie și previzibilitate"*.

Măsura de la art.XVII propune o nouă sancțiune, a cărei natură juridică este neclară, conform căreia titularii permiselor de conducere eliberate de autoritatea română nu au dreptul de a conduce autovehicule, tractoare agricole sau forestiere și tramvaie pe drumurile publice, în cazul în care nu își îndeplinesc, în termen de 90 de zile de la data termenului calculat potrivit art. 28, alin. (5) din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001, obligațiile de plată a creanțelor provenite din amenzile contravenționale care le-au fost aplicate în calitate de conducători de autovehicule, tractoare agricole sau forestiere și tramvaie potrivit Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 195/2002.

Raportat la cele semnalate, apreciem că, din conținutul notei de fundamentare și din modalitatea reglementării pare că măsura avută în vedere are un caracter sancționatoriu, neputând fi considerată o simplă operațiune administrativă sau o „modalitate legală de executare a obligației de plată a creanței”, având în vedere și consecințele pe care le produce.

Astfel, din această perspectivă, textele prezintă mai multe deficiențe de natură a aduce atingere unor drepturi prevăzute de legea fundamentală, după cum urmează:

a) În conformitate cu prevederile art. 96 alin. (1) și (2) lit. b) din OUG nr. 195/2002, suspendarea exercitării dreptului de a conduce, pe timp limitat, reprezintă o sancțiune contravențională complementară, având drept scop înlăturarea unei stări de pericol și preîntâmpinarea săvârșirii altor fapte interzise de lege, aceasta aplicându-se prin același proces-verbal prin care se aplică și sancțiunea principală a amenzii sau avertismentului.

În acord cu jurisprudența CCR în materie, „*stabilirea unor reguli referitoare la circulația pe drumurile publice, inclusiv în ceea ce privește suspendarea exercitării dreptului de a conduce autovehicule, are ca scop, potrivit art. 1 alin. (2) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 195/2002, "asigurarea desfășurării fluente și în siguranță a circulației pe drumurile publice, precum și ocrotirea vieții, integrității corporale și a sănătății persoanelor participante la trafic sau aflate în zona drumului public, protecția drepturilor și intereselor legitime ale persoanelor respective, a proprietății publice și private, cât și a mediului"*. Așa fiind, reglementarea unor sancțiuni contravenționale pentru încălcarea acestor reguli este deplin justificată, din perspectiva interesului general ocrotit.”. Tot în același sens, instanța de contencios constituțional a statuat că suspendarea exercitării dreptului de a conduce reprezintă o

³¹ Decizia nr. 457/2020 referitoare la admiterea excepției de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 4 alin. (3) și (4), precum și ale art. 65 lit. s) și ș), ale art. 66 lit. a), b) și c) în ceea ce privește trimiterile la art. 65 lit. s), ș) și t) și ale art. 67 alin. (2) lit. b) din Legea nr. 55/2020 privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19, publicată în Monitorul Oficial, Partea I nr. 578/2020, Decizia nr. 152 din 6 mai 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, paragraful 130.

consecință a încălcării unei reguli de circulație de natură a pune în pericol siguranța participanților la traficul rutier.³²

Astfel, din conținutul reglementării propuse rezultă că ulterior întocmirii procesului-verbal prin care a fost sancționată fapta contravențională ce constă în încălcarea regulilor de circulație, și aplicată o sancțiune contravențională principală, , persoana în cauză este supusă unei noi sancțiuni contravenționale complementare, în caz de neplată a amenzii inițial aplicate, inclusiv în lipsa încălcării unor reguli de circulație și în lipsa întocmirii unui nou proces-verbal, contrar art.96 alin. (1) din OUG nr. 195/2002.

b) În ceea ce privește soluția propusă la art. XVII, semnalăm că nu este clară natura juridică a sanctiunii aplicate, norma propusă precizând exclusiv faptul că „titularii permiselor de conducere eliberate de autoritatea română nu au dreptul de a conduce...” și că „perioada în care titularii permiselor de conducere nu au dreptul de a conduce constituie modalitate legală de executare a obligației de plată a creanței”

Potrivit art. 5 alin. (1) din O.G. nr. 2/2001: „Sanctiunile contravenționale sunt principale și complementare”, iar în cuprinsul art. 95 și art. 96 din OUG nr. 195/2002 sunt prezentate sancțiunile principale și sancțiunile contravenționale complementare ce pot fi aplicare în cazul încălcării dispozițiilor din cuprinsul acestui act normativ. De asemenea, în decizia CCR nr. 78/2020, instanța de contencios constituțional a stabilit faptul că: „suspendarea exercitării dreptului de a conduce reprezintă o consecință a încălcării unei reguli de circulație de natură a pune în pericol siguranța participanților la traficul rutier”, or măsura preconizată nu este în acord cu scopul instituirii măsurii contravenționale complementare, respectiv asigurarea desfășurării fluente și în siguranță a circulației pe drumurile publice, ocrotirea vieții, integrității corporale și a sănătății persoanelor participante la trafic sau aflate în zona drumului public, protecția drepturilor și intereselor legitime ale persoanelor respective, a proprietății publice și private, cât și a mediului”. Prin urmare, măsura propusă nu este în acord cu scopul instituirii măsurilor contravenționale complementare, sens în care arătăm că, în situația de față, nu ne regăsim în prezența unei suspendări a exercitării dreptului de a conduce. Cele menționate anterior sunt de natură a pune în discuție afectarea art. 1 alin. (5) din Constituție în componenta privind calitatea legii.

Totodată, învederăm că modalitatea legală principală de executare a obligației de plată a unei creanțe în România, în cazul în care debitorul nu plătește de bunăvoie, este executarea silită, reglementată de Codul de Procedură Civilă (art. 622-913) sau de Codul de Procedură Fiscală (art.227-art.259), în funcție de natura creanței.

Dincolo de incertitudinea cu privire la natura juridică a sancțiunii propuse, nu rezultă nici prin ce act urmează a fi aplicată respectiva sancțiune. Or, în absența întocmirii unui nou act administrativ de aplicare a sancțiunii ce constă în încetarea dreptului de a conduce autovehicule, tractoare agricole sau forestiere și tramvaie pe drumurile publice, se poate pune în discuție încălcarea art. 21 din Constituție privind accesul liber la justiție și art. 24 privind dreptul la apărare, având în vedere că persoana în cauză nu are posibilitatea de a se adresa instanței de judecată pentru a contesta sancțiunea aplicată.

Nu în ultimul rând, apreciem că **norma propusă la art. XVII este neclară** inclusiv din perspectiva faptului că nu există o corelare între sancțiunea ce vizează interzicerea dreptului de a conduce și gradul de pericol social al faptei ce se raportează la neîndeplinirea obligațiilor de plată a creanțelor provenite din amenzi contravenționale.

³² Spre ex. Decizia CCR nr. 78/2020

În plus, nu este clar de când curge termenul de 90 de zile, în ipoteza în care împotriva procesului verbal de constatare a contravenției se face plângere la instanță, care are caracter suspensiv de executare.

c) Observăm că art. 111 din O.U.G. nr. 195/2002 reglementează **cazurile de reținere a permisului de conducere**, care nu reglementează și situația avută în vedere de legiuitor.

Totodată, observăm că, potrivit art. 97 alin. (2) din O.U.G. nr. 195/2002: **„(2) Reținerea permisului de conducere ori a certificatului de înmatriculare sau de înregistrare se face de către polițistul rutier, de regulă odată cu constatarea faptei, eliberându-se titularului o dovadă înlocuitoare cu sau fără drept de circulație.”.**

d) De asemenea, apreciem că instituirea sancțiunii contravenționale complementare a reținerii permisului de conducere pentru alte fapte decât cele reglementate prin OUG nr. 195/2002, respectiv faptele contravenționale din domeniul circulației pe drumurile publice, este de natură a conduce la **înfrângerea principiului legalității sancțiunilor contravenționale**, având în vedere că sancțiunile contravenționale ce urmează a fi instituite în cuprinsul actului normativ anterior menționat trebuie să se subsumeze scopului acestuia, prevăzut încă din cuprinsul art. 1 din Constituție.

e) Potrivit principiului proporționalității, toate sancțiunile principale sau complementare aplicate contravenientului trebuie să fie dozate în funcție de gravitatea faptei. Curtea a observat că **„acest din urmă principiu își găsește corespondent în dispozițiile art. 5 alin. (5) și (6) din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001, potrivit cărora sancțiunea stabilită trebuie să fie proporțională cu gradul de pericol social al faptei săvârșite și sancțiunile complementare se aplică în funcție de natura și de gravitatea faptei. Curtea a subliniat că principiul proporționalității este apropiat principiului oportunității, acesta din urmă trebuind să fie respectat în aplicarea sancțiunilor contravenționale principale și complementare în vederea atingerii scopului represiv și preventiv al sancțiunii contravenționale.”**³³.

Totodată, Curtea a observat că, **„având în vedere imperativul asigurării ordinii și siguranței circulației pe drumurile publice, legiuitorul a considerat oportun ca în această materie să stabilească o corelare între gradul de pericol social al faptei contravenționale și durata sancțiunii complementare, adică a realizat o individualizare legală a sancțiunii nu prin stabilirea unor criterii, ci prin adecvarea sancțiunii la pericolul social, adică o determinare strictă, iar nu relativă a duratei sancțiunii complementare.”**³⁴.

Astfel, prin raportare la considerentele³⁵ Deciziei nr. 563/2024, prin care Curtea a statuat, în esență, că durata suspendării exercițiului dreptului de a conduce este limitată de legiuitor în funcție de contravenția săvârșită, prin raportare la gradul de pericol social al acesteia, iar după epuizarea intervalului de timp, contravenientii își vor exercita din nou dreptul de a conduce, apreciem că **norma propusă la art. VIII pct. 5 și 7 și art.XVII este de natură să încalce principiul proporționalității sancțiunii contravenționale prin faptul că nu există o corelare între sancțiune și gradul de pericol social al faptei.**

Prin urmare, din modalitatea de reglementare a măsurilor preconizate, observăm că, în realitate se instituie o măsură sancționatorie (reținerea permisului de conducere), fără ca aceasta să aibă legătură cu fapta contravențională, fără întocmirea unui proces-verbal constatator de către polițistul rutier și fără eliberarea unei dovezi înlocuitoare cu sau fără drept de circulație.

³³ a se vedea Decizia nr. 197 din 9 aprilie 2019, paragraful 31, și Decizia nr. 220 din 20 aprilie 2023, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 540 din 16 iunie 2023, paragrafele 20 și 21

³⁴ Decizia nr. 563/2024.

³⁵ Paragrafele 84-87

Or, o astfel de soluție legislativă este contrară principiului *non bis in idem*, consfințit de art. 5 alin. (7) din OG nr. 2/2001, întrucât ar presupune sancționarea aceleiași fapte de două ori.

Prin urmare, pentru considerentele deja expuse mai sus, considerăm că prevederile propuse art. VIII pct. 5 și 7 și art. XVII aduc atingere principiului legalității, principiul proporționalității sancțiunii contravenționale, exigențelor privind calitatea legii consfințite de art. 1 alin. (5) din Constituție, dar și art. 21 și art. 24 din Legea fundamentală.

f) De asemenea, cele două texte propun o situație de favoare pentru persoanele care nu au domiciliul în România și care, deși ar putea datora anumite obligații fiscale pe teritoriul țării noastre, provenite inclusiv din aplicarea unor amenzi contravenționale pentru săvârșirea unor fapte în calitate de conducător auto, nu trebuie să facă dovada plății sumelor corespunzătoare în vederea recuperării permisului de conducere. Prin urmare, textele pot fi apreciate ca fiind contrare principiului constituțional al nediscriminării, criteriul domiciliului nefiind unul obiectiv, care să justifice un regim juridic diferit.

2. Suplimentar, semnalăm următoarele neclarități cu privire la soluțiile propuse la art. XVII:

- la alin.(2) se prevede faptul că perioada în care titularii permiselor de conducere nu au dreptul de a conduce se constată de către organul fiscal local competent, și se stabilește de către acesta proporțional, însă art.XVII nu prevede care e actul prin care se constată și se aplică sancțiunea, care e regimul/modalitatea de comunicare a actului precum și a dovezii faptului că persoana a luat la cunoștință suspendarea permisului de conducere. În plus trebuie expres prevăzut că actul prin care este stabilită perioada de suspendare poate fi atacat în instanță.

Suspendarea dreptului de a conduce un autovehicul este o sancțiune contravențională complementară (art.5 alin.(3) lit.b) din OG nr.2/2001), astfel că aceasta trebuie în concret individualizată și aplicată.

- norma de la alin.(4) prezintă următoarele deficiențe: (1) nu se înțelege dacă somația se comunică pentru fiecare obligație de plată individual sau, în cazul în care există mai multe obligații acestea pot fi comasate și comunicată o singură somație; (2) în cea de-a doua ipoteză este necesar a se avea în vedere plata parțială a obligațiilor, aspect ce o să influențeze automat numărul de zile de suspendare comunicat conform art.XVII alin.(4) lit.b);

- intenția de reglementare este neclară cu privire la soluția propusă la alin.(5), astfel că nu se pot stabili cu exactitate efectele juridice ale măsurii de suspendare a dreptului de a conduce, mai exact, cu titlu de exemplu, dacă în această ipoteză sunt incidente prevederile art.335 alin.(2) Codul Penal.

- în cuprinsul alin. (7), se prevede faptul că „organul fiscal local implementează mențiuni privind redobândirea dreptului de a conduce”. În acest context, precizăm faptul că, în lipsa reglementării unei proceduri clare, transparente și nediscriminatorii de redobândire a dreptului de a conduce, norma propusă este de natură a genera abuzuri în aplicare.

Atragem atenția totodată, că, prin normele de aplicare a prevederilor art. XVII, care ar trebui adoptate de Guvern prin HG în termen de 60 de zile de la intrarea în vigoare a prezentei OUG nu se pot completa/modifica/reglementa aspecte cu caracter de norme primare, toate aspectele mai sus menționate fiind necesar să fie prevăzute la nivel primar.

I. Referitor la măsurile preconizate la art. IX care vizează modificarea și completarea OG nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, precizăm următoarele:

1. În ceea ce privește art. IX pct. 3, semnalăm că pentru respectarea normelor de tehnică legislativă, derogările de la regula instituită de O.G. nr. 2/2001 trebuie introduse în actele

normative speciale avute în vedere, ca situație de excepție de la aplicarea prevederilor art. 28 alin. (1) din O.G. nr. 2/2001, iar nu în actul normativ de reglementare generală a regimului juridic al contravențiilor.

J. Referitor la prevederile art.XIII - Completarea Legii nr.196/2016:

1. Având în vedere faptul că reglementările propuse se integrează în cuprinsul Legii nr.196/2016 nu se poate face referire la aplicarea unei norme prin raportare la „data intrării în vigoare a prezentei legi” (art.80¹ alin.1).
2. Inițiatorul urmează a clarifica în ce măsură mecanismului instituit în vederea recuperării taxelor și a impozitelor locale i se aplică prevederile Capitolului VIII - Stingerea creanțelor fiscale prin executare silită - din Legea nr.207/2015 privind Codul de procedură fiscală. În acest sens, menționăm că Secțiunea 2 din capitolul sus-menționat reglementează *Executarea silită prin poprire*, iar potrivit art.236 alin.(4) din Codul de procedură fiscală „(4) **Sumele ce reprezintă venituri bănești** ale debitorului persoană fizică, realizate ca angajat, pensiile de orice fel, precum și **ajutoarele sau indemnizațiile cu destinație specială** sunt supuse urmării la plătitorul venitului numai în condițiile Codului de procedură civilă, republicat, cu modificările ulterioare.” Având în vedere aceste aspecte trebuie stabilit dacă se intenționează stabilirea unui mecanism sui-generis de recuperare a creanței și în ce măsură acesta se completează cu prevederile Codului de procedură fiscală.
3. Cu caracter general, măsura ar putea fi considerată de natură a aduce atingere dreptului cetățenilor la un nivel de trai decent, consacrat în cuprinsul art.47 din Constituție, precum și drepturilor sociale ale persoanelor vulnerabile contrar art. 115 alin. 6 din Constituție.
4. Raportat la alin.(6) urmează a se justifica trimiterea la prevederile art.69 alin.(5) din Legea nr.207/2015³⁶.

K. Referitor la măsurile preconizate la art. XVIII, menționăm următoarele:

1. În ceea ce privește art. XVIII alin.(1) din proiect semnalăm că nu sunt clar determinate situațiile în care ordonatorii principali de credite ai autorităților și instituțiilor publice pot prelua integral sau parțial exercitarea atribuțiilor compartimentelor suport de la ordonatorii secundari de credite și de la ordonatorii terțiari de credite, după caz, aflați în subordinea acestora.

De asemenea, învederăm că prin această preluare se poate aduce atingere organizării și funcționării³⁷ ordonatorilor secundari sau terțiari de credite din moment ce activitatea

³⁶ A se vedea, în acest sens, Decizia nr.152 din 6 mai 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.387 din 13 mai 2020, sau Decizia nr.736 din 8 octombrie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.161 din 17 februarie 2021, paragrafele 20 și 22

³⁶ A se vedea, în acest sens, considerentele 31 și următoarele din Decizia CCR nr. 197/2019

³⁶ Regimul juridic al contravențiilor. O.G. nr. 2/2001 comentată, Ovidiu Podaru, Radu Chiriță, Ioana Păsculeț, Ed. Hamangiu, Ediția a 3-a, pag. 17.

³⁶ A se vedea, de exemplu, art. 53 alin. (1) din Legea concurenței nr. 21/1996:

“(1) Constituie contravenții și se sancționează cu amendă ce nu poate depăși 1% din cifra de afaceri totală mondială realizată în anul financiar anterior sancționării următoarele fapte, dar nu mai puțin de 0,1% din veniturile totale realizate pe teritoriul României de întreprinderea sau asocierea de întreprinderi în anul financiar anterior sancționării, următoarele fapte săvârșite cu intenție sau din neglijență de întreprinderi ori asocieri de întreprinderi: (...)”.

* Conform acestor prevederi „Certificatul de atestare fiscală, adeverința de venit sau documentul prevăzut la alin. (4) poate fi emis și transmis în formă electronică în baza unui protocol încheiat între instituția/autoritatea publică și organul fiscal emitent al acestuia. În acest caz, certificatul, adeverința sau documentul prevăzut la alin. (4) este valabil și fără semnătura persoanelor împuternicite ale organului fiscal, potrivit legii, și ștampila organului emitent.”

³⁷ Cât privește înțelesul sintagmei “afectare a regimului instituțiilor fundamentale ale statului”, Curtea, prin Decizia nr. 1.257 din 7 octombrie 2009 sau Decizia nr. 230 din 9 mai 2013, a statuat că aceasta vizează “toate componentele care definesc regimul juridic

compartimentelor preluate nu va mai fi realizată de nicio structură din cadrul ordonatorilor mai sus menționați.

2. În plus, observăm că nu este clar care sunt prevederile din O.U.G. nr. 57/2019, Legea nr. 53/2003, Legea nr. 500/2002, Legea nr. 273/2006, Legea nr. 98/2016, Legea nr. 99/2016, Legea nr. 100/2016, Legea nr. 672/2002, Legea nr. 162/2017 și din Legea nr. 514/2003 de la care se instituie derogarea.

3. Așadar, considerăm că o atare reducere este de natură să afecteze capacitatea administrativă și funcționarea autorităților și instituțiilor publice datorită elementului discreționar care intervine în luarea deciziei de desființare totală sau parțială a anumitor compartimente suport. De asemenea, în mod evident, sunt afectate structura organizatorică și numărul personalului în funcție ale acestor instituții fundamentale ale statului care sunt subordonate unui ordonator principal de credite.

4. Totodată, **dispoziția de la art. XVIII alin.(3)** aduce atingere art. 1 alin.(5) din Constituție întrucât din conținutul proiectului nu rezultă criteriile obiective în baza cărora compartimentele sunt considerate ca fiind suport pentru structurile de specialitate.

În ceea ce privește categoria actului normativ prin care se dorește adoptarea normelor de punere în aplicare a măsurilor de reorganizare, considerăm că această propunere poate ridica probleme de neconstituționalitate. Din punctul nostru de vedere, toate aspectele în legătură cu o eventuală reorganizare a autorităților și instituțiilor publice ar trebui să fie reglementate la nivel de lege.

5. Este necesar să fie reglementate la nivel primar condițiile în care o eventuală reorganizare poate fi realizată, modalitățile de realizare a acestei reorganizări, precum și adoptarea unor măsuri pentru protecția drepturilor personalului angajat în compartimentele suport.

L. Referitor la măsurile preconizate la art. XIX, menționăm că textul propus este lipsit de claritate și coerență normativă, fiind contrar art. 1 alin. (3) și (5) din Constituție. Deși face trimitere la art. 289 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ, soluția propusă nu delimitează clar domeniul reglementării, vizând deopotrivă organizarea internă a instituției prefectului și norme procedurale referitoare la inventarierea bunurilor unităților administrativ-teritoriale.

M. Referitor la măsurile propuse la art.XX precizăm următoarele:

1. Conform art.XX alin.(3) teza finală „alocarea și utilizarea cotelor defalcate.....care au fost sistate...se mențin.” Cu privire la acest text se impune clarificarea intenției de reglementare.

Aceeași observație este valabilă și pentru art. XX alin. 6.

2. La alin.(4) este necesar să se prevadă termene precise atât pentru ADR cât și pentru reînceperea alimentării cu cote defalcate din impozitul pe venit.

N. Referitor la măsurile preconizate la art. XXI, menționăm următoarele:

1. Observăm că inițiatorul propune limitarea aplicării art. 11 alin.(1) din Legea nr. 153/2017

al acestora - structura organizatorică, funcționarea, competențele, resursele materiale și financiare, numărul și statutul personalului, salarizarea, categoria de acte juridice pe care le adoptă etc.". De asemenea, toate aceste componente se subsumează organizării și funcționării instituțiilor fundamentale ale statului (Decizia nr. 1.105 din 21 septembrie 2010).

doar pentru UAT-urile care „nu își pot acoperi cheltuielile salariale din veniturile proprii provenite din impozite și taxe locale, precum și din valorificarea bunurilor din domeniul public sau privat al acestora, nefiind avute în vedere și celelalte venituri prevăzute la art. 5 alin.(1) din Legea nr. 273/2006.

Arătăm că sintagma „nu își pot acoperi cheltuielile” este o formulă lipsită de claritate și precizie, susceptibilă de numeroase interpretări în aplicare, în raport de intenția de reglementare textul ar putea fi reformulat „nu dispun de venituri proprii suficiente pentru acoperirea cheltuielilor salariale”.

2. În ceea ce privește excepțiile de la aplicarea prevederilor art. XXI alin. (1) propuse la alin.(2) și (3) semnalăm că în forma propusă măsura este de natură să aducă atingere art. 16 alin.(1) din Constituție întrucât justificările din cuprinsul Nota de fundamentare nu susțin tratamentul diferit instituit de legiuitor.

3. Având în vedere art.2 pct.53 din Legea 273/2006 potrivit căruia „sume defalcate din unele venituri ale bugetului de stat” sunt utilizate pentru echilibrarea bugetelor locale și sumele defalcate cu destinație specială, alocate pentru finanțarea unor servicii publice descentralizate sau a unor noi cheltuieli publice” în ce privește soluția de sancționare cu „sistarea alimentării cu cote defalcate” considerăm că soluția propusă poate afecta grav serviciile publice locale și cetățenii, nu doar persoanele responsabile.

În cazul în care aceste mecanisme de la alin.(6) și (7) nu sunt clar reglementate, în forma propusă soluția legislativă poate aduce atingere principiului descentralizării/autonomiei locale prevăzut în Constituție (art. 120 și art. 121), Ministerul Finanțelor (prin administrațiile financiare județene) decide indirect dacă UAT-ul primește sau nu resurse financiare pentru funcționare, ceea ce constituie o limitare a autonomiei bugetare locale pentru că autoritatea locală nu mai are posibilitatea de a decide politica salarială sau de a-și gestiona resursele conform priorităților locale.

În plus, mecanismul sancționator propus este ambiguu, fiind compus din regimuri juridice diferite – un ales local nu răspunde la fel ca un funcționar public, iar un funcționar din MF are alt statut decât unul local, fiecare dintre aceste categorii având tipuri de răspundere specifice (e.g. Ordonatorul principal de credite răspunde administrativ (față de consiliul local/județean, potrivit art. 23 din Legea nr. 273/2006, sau contravențional (art.78 din legea 273/2006); patrimonial (Legea nr. 273/2006 pentru prejudiciile cauzate); sau penal, după caz, în vreme ce conducătorul compartimentului financiar- fiscal răspunde în primul rând disciplinar, în condițiile OUG nr.57/2019 sau Codului Muncii, după caz).

De altfel, din cuprinsul alin.(8) nu rezultă clar nerespectarea cărei condiții conduce la stabilirea prejudiciului. Totodată, din cuprinsul normei propuse la art. XXI nu reiese faptul că se stabilește competența de verificare în sarcina Curții de Conturi a respectării dispoziției de la art. XXI alin.(1).

Așadar, lipsa unei proceduri clare care să stabilească atât forma răspunderii (disciplinară, civilă, penală) cât și modalitatea de recuperare a prejudiciului - care potrivit alin. (8), este „în sarcina persoanelor prevăzute” contravine principiului clarității legii (art. 1 alin. (5) din Constituție).

Nu în ultimul rând, în raport de alin. (8) este necesară **consultarea Curții de Conturi.**

O. Referitor la măsurile preconizate la art.XXX, semnalăm că art. 2 alin. (6) din cuprinsul Legii nr. 61/1991 la care se face trimitere nu reglementează conduita necesară reținerii unei contravenții, astfel cum reiese din cuprinsul normei din proiect, ci prevede o sancțiune cumulativă cu cea a amenzii contravenționale în anumite cazuri, astfel că se impune reformularea acestui text pentru clarificarea intenției de reglementare.

P. Referitor la măsură preconizată la art. XXXI, apreciem că aceasta - prin care este eliminată obligativitatea de a asigura personal de pază în localitățile în care sunt instalate și sunt utilizate sisteme tehnice de supraveghere video, este susceptibilă a vulnerabiliza obligația statului român de a proteja drepturi fundamentale, precum dreptul la ocrotirea sănătății prevăzut de art. 34 din Constituție sau dreptul de proprietate privată prevăzut de art. 44 din Constituție, în măsura în care sistemele tehnice de supraveghere video nu sunt corelate cu măsuri de intervenție similare celor realizate prin intermediul personalului de pază.

Q. Referitor la măsurile preconizate la art. XXXIV din proiect, menționăm că este necesar ca proiectul să cuprindă soluții legislative pentru situații tranzitorii, conform art. 26 din Legea nr. 24/2000, având în vedere că dispozițiile impun prescripții legale noi privind regimul juridic al redevențelor rezultate din contractele de concesiune, arendă și alte contracte de exploatare eficientă a terenurilor cu destinație agricolă încheiate de Agenția Domeniilor Statului, precum cele privind transferul venitului din redevențele menționate în privința contractelor în curs.

Din această perspectivă, menționăm că omisiunea de a reglementa norme tranzitorii menite să asigure coerența cadrului normativ aplicabil, poate reprezenta o încălcare a exigențelor constituționale referitoare la principiul securității juridice, care impune legiuitorului limite în activitatea de modificare a normelor juridice, limite care să asigure stabilitatea regulilor instituite³⁸.

R. Referitor la soluțiile propuse la art. XXXVII, semnalăm că este necesară reformularea alin.(3) prin eliminarea sintagmei „de minimum” nefiind specifică uzanțelor normative.

S. Referitor la prevederile art.XXXVIII, Considerăm necesară eliminarea acestui articol din cadrul proiectului. În acord cu dispozițiile art.6 alin.(1) , art.8 alin.(1) și art.38 alin.(1) din Legea nr.24/2000 norma trebuie să instituie anumite reglementări cu caracter obligatoriu. Din cuprinsul textului propus rezultă că acesta nu include anumite reglementări cu conținut propriu, ci instituie obligația, în sarcina MApN, de a iniția un act normativ cu putere de lege; or, inițierea unui astfel de act normativ nu necesită adoptarea unei norme de același nivel ca și temei. În plus, dacă se are în vedere inițierea unei O.U.G. se încalcă dispozițiile art.115 alin.(4) din Constituție întrucât intervenția normativă nu are la bază existența unei situații extraordinare ci o obligație pe care Guvernul și-o asumă, din considerente de oportunitate.

Ș. Referitor la soluțiile propuse la art. XL:

1. În ceea ce privește reducerea cu 30% a posturilor, apreciem că este necesară justificarea temeinică a acesteia în Nota de fundamentare, precum și stabilirea unor criterii obiective și raționabile care să justifice această reducere pentru toate unitățile administrativ teritoriale. Soluția ar putea fi de natură să afecteze desfășurarea serviciilor publice de la nivel local în măsura în care reducerea nu ține seama de specificul local și de necesarul de posturi efective pentru realizarea acestor servicii publice.

2. În ceea ce privește soluția stabilită la alin. (2) ca prefectii să comunice numărul maxim de posturi stabilit potrivit prezentei OUG către fiecare UAT/subdiviziunea administrativ teritorială în termen de 20 de zile de la publicarea prezentei OUG apreciem că este necesar să

³⁸ A se vedea Decizia nr. 402 din 19 septembrie 2024, publicată în Monitorul Oficial nr. 15 din 10 ianuarie 2025, paragraful 33, Decizia nr. 467 din 2 august 2023, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 727 din 7 august 2023, paragrafele 122 și 123, precum și Decizia nr. 845 din 18 noiembrie 2020, publicată în Monitorul Oficial nr. 500 din 13 mai 2021, paragrafele 101 și 102.

se trimită în mod expres la prevederile alin. (1) (care prevede reducerea cu 30% față de nivelul din 2025) când se face referire la numărul maxim de posturi stabilit potrivit prezentei legi, pentru claritatea reglementării. Pe de altă parte, nu se poate determina în ce măsură prefectul cunoaște specificul fiecărei UAT astfel încât să poată comunica numărul de posturi stabilit potrivit prezentei legi.

3. Măsura de la alin. (2), care stabilește în sarcina prefectului obligația de comunicare a numărului maxim de posturi, nu se corelează cu alin.(7) care prevede că pentru aplicarea alin. 1 de reducere a numărului posturilor, autoritățile administrației publice locale au în vedere regulile expres menționate.

4. În ceea ce privește măsura de reducere a numărului maxim al posturilor corespunzător fiecărei unități/subdiviziuni administrativ-teritoriale propusă la art. XL din proiect semnalăm că se poate aduce atingere art. 120 alin.(1) din Constituția României, precum și prevederilor constituționale ale art. 137 alin. (1), referitoare la formarea, administrarea, întrebuintarea și controlul resurselor financiare ale autorităților administrativ-teritoriale și ale instituțiilor publice, întrucât prin limitarea numărului de personal care își desfășoară activitatea în cadrul acestor autorități se poate afecta activitatea fiecărei autorități comunale, orașenești sau județene, cât și raporturile dintre aceste autorități³⁹.

Prin urmare, măsura de la art. XL trebuie revizuită astfel încât să se asigure că autoritatea publică centrală nu afectează capacitatea autorităților publice locale de aplicare a legii, gestionare a serviciilor publice, respectiv de asigurare a cadrului necesar pentru furnizarea serviciilor publice de interes local care au fost descentralizate.

5. Cu privire la art. XL alin.(1) învederăm că din formularea propusă norma are, pe de o parte, caracter retroactiv întrucât se raportează la numărul maxim de posturi stabilit pentru anul 2025, iar pe de altă parte, mecanismul de reducere a numărului de posturi nu este clar în raport cu criteriul populației comunicate de INS la 1 ianuarie 2024.

Astfel, propunem revizuirea normei de la art. XL alin.(1) astfel încât inițiatorul să se raporteze la anul 2026, an în care se va aplica măsura respectivă, precum și la utilizarea unui criteriu actualizat a numărului de locuitori al unităților/subdiviziunilor administrativ-teritoriale vizate.

6. Referitor la art. XL alin.(4) și (5) prin care se propune mecanismul de sistare a alimentării din cote defalcate din impozitul pe venit arătăm că măsura propusă poate aduce atingere principiului autonomiei locale prevăzut în Constituție (art. 120 și art. 121), întrucât autoritatea locală nu mai are posibilitatea de a-și gestiona resursele conform priorităților locale.

7. La art. XL alin.(7) lit. a) precizăm că din formularea propusă nu rezultă care este situația în care reducerea cu 30% a numărului de posturi de la pct. 1 din anexa la OUG 63/2010 determină depășirea mai mare de 20% în cazul posturilor ocupate. Astfel, nu este clar dacă în situația în care trebuie depășit acest procent de reducere a posturilor ocupate cu mai mult de 20% se mai aplică reducerea de la art. XL alin.(1) din proiect.

8. În ce privește art. XL alin.(7) lit. c) propunem eliminarea sintagmei „în mod temporar” întrucât din conținutul normei rezultă clar faptul că doar în anul 2026 se poate aplica diminuarea cheltuielilor de personal. De altfel, propunem reformularea normei ca dispoziție derogatorie de la alin.(7) lit. a) și b), această normă fiind aplicabilă doar în anul 2026. În plus, pentru aceleași considerente este necesară și eliminarea sintagmei „ca variantă alternativă”, întrucât nu are valoare normativă. Mecanismul instituit prin art. XL alin.(7) lit. c) nu stabilește în mod clar și

³⁹ În acest context, arătăm că, în jurisprudența sa, Curtea Constituțională a reținut că „în privința suspendării ocupării prin concurs a posturilor publice vacante din instituțiile publice locale această măsură este de natură a afecta regimul autorităților publice locale cu referire directă la autonomia locală, principiu care guvernează acest regim. În aceste condiții, autorizarea prealabilă dată de către Guvern este o ingerință în desfășurarea activității autorităților publice locale, acestea neputând dispune ocuparea posturilor vacante prin concurs/examen chiar dacă se încadrează în plafonul aprobat al cheltuielilor de personal.”

precis un procent fix sau variabil în raport de care trebuie realizată diminuarea cheltuielilor de personal similar măsurii propuse pentru autoritățile și instituțiile publice de la nivel central.

9. **Dispoziția de la art. XL alin.(12) lit. d)** trebuie revizuită prin includerea tuturor modalităților de reducere a cheltuielilor de personal pe care inițiatorul le are în vedere, în acord cu art. 6 alin.(1) din Legea nr. 24/2000.⁴⁰

T. În ceea ce privește textul propus pentru art. XLIV alin. (3), semnalăm faptul că acesta este neclar din perspectiva termenului de adoptare a Hotărârii Guvernului prevăzută la XVIII alin. (9), raportarea fiind făcută la un termen de 30 de zile „de la data adaptării/interconectării sistemelor prevăzute la art. XIX alin. (8)”.

Ț. În ceea ce privește textul propus pentru art. XLVIII din proiect, semnalăm următoarele aspecte:

1. În scopul respectării principiului clarității în redactarea normelor, apreciem necesară revizuirea sintagmei: „*prin ordin comun al... ministrului cu atribuții în domeniul administrației publice*” din cuprinsul alin. (1) și indicarea exactă a ministrului avut în vedere. De asemenea, considerăm că se impune completarea acestor prevederi cu mențiunea că ordinul comun avut în vedere de text se publică în Monitorul Oficial.

2. În cuprinsul alin. (2) este neclară raportarea la sintagma „*autoritățile administrației publice locale au dreptul*”, fiind necesar să se prevadă, în concret, cine are dreptul să întreprindă activitățile vizate de text.

3. Raportarea din cuprinsul alin. (2) lit. a) la noțiunea de „*au obligația să transmită... în condițiile legii ...datele și informațiile necesare*” este una neclară, de natură a genera confuzii în aplicare. În măsura în care norma vizează date cu caracter personal este necesar să se țină cont de faptul că prelucrarea datelor cu caracter personal se realizează numai cu respectarea Legii nr. 190/2018⁴¹, iar procedura de prelucrare trebuie reglementată la nivelul normelor primare. În acest context, se va avea în vedere inclusiv consultarea Autorității Naționale de Supraveghere a Prelucrării Datelor cu Caracter Personal.

4. Textul propus pentru alin. (2) lit. b) utilizează mai multe noțiuni neclare, respectiv: „*exactitatea și regularitatea situației faptice cu cea prevăzută în contracte*”, nerezultând, în concret, la ce clauze contractuale se raportează norma edictată; „*în vederea revizuirii acestora conform constatărilor realizate*”, nerezultând, în concret, ce anume urmează a fi revizuit din contractele/licențele de exploatare urmare constatării unor abateri, și nici nu rezultă natura abaterilor vizate de text. În aceste condiții, norma edictată poate fi de natură a aduce atingere art. 1 alin. (5) coroborat cu art. 45 din Constituție, din perspectiva unei posibile afectări a activității economice a titularilor activităților miniere sau exploatațiilor agricole/piscicole a terenurilor agricole sau acoperite de ape concesionate sau închiriate.

⁴⁰ „Proiectul de act normativ trebuie să instituie reguli necesare, suficiente și posibile care să conducă la o cât mai mare stabilitate și eficiență legislativă. Soluțiile pe care le cuprinde trebuie să fie temeinic fundamentate, luându-se în considerare interesul social, politica legislativă a statului român și cerințele corelării cu ansamblul reglementărilor interne și ale armonizării legislației naționale cu legislația comunitară și cu tratatele internaționale la care România este parte, precum și cu jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului.”

⁴¹ privind măsuri de punere în aplicare a Regulamentului (UE) 2016/679 al Parlamentului European și al Consiliului din 27 aprilie 2016 privind protecția persoanelor fizice în ceea ce privește prelucrarea datelor cu caracter personal și privind libera circulație a acestor date și de abrogare a Directivei 95/46/CE (Regulamentul general privind protecția datelor)

U. Referitor la măsurile propuse la art.XLIX:

1. Raportat la alin.(1) precizăm următoarele:

a) Aplicarea măsurii propuse poate determina afectarea activității instituțiilor și autorităților publice, unele dintre acestea având consacrare constituțională⁴². Considerăm că adoptarea normei ar fi trebuit precedată de o evaluare preliminară a impactului reglementării și, după caz, de un studiu de impact, conform art.6 și art.7 din Legea nr.24/2000. De asemenea, în conformitate cu art.6 alin.(4) din Legea nr.24/2000 „Actele normative cu impact asupra domeniilor social, economic și de mediu, asupra bugetului general consolidat sau asupra legislației în vigoare sunt elaborate pe baza unor documente de politici publice aprobate de Parlament sau de Guvern.” În ceea ce privește aplicarea măsurii și autorităților administrative autonome, este de menționat că prin Legea nr. 145/2025 în cazul unor astfel de autorități au intervenit o serie de reduceri de cheltuieli, fiind necesar să se clarifice dacă prezentul act normativ se aplică inclusiv autorităților autonome avute în vedere de Legea nr. 145/2025.

b) Având în vedere că nivelul cheltuielilor de personal al fiecărei instituții este prevăzut în Legea bugetului de stat, iar, în conformitate cu cadrul constituțional, adoptarea legii bugetului de stat este prerogativa Parlamentului, considerăm că limitarea, prin lege, a nivelului unor cheltuieli ar putea fi considerată de natură a aduce atingere rolului Parlamentului de unică autoritate legiuitoare a țării, consacrat în cuprinsul art.61 din Constituție.

c) Revine inițiatorului responsabilitatea ca, prin formularea propusă, să includă în domeniul de aplicare al normei întreg personalul aflat în situații similare. În caz contrar se încalcă principiul egalității în drepturi a cetățenilor consacrat în cuprinsul art.16 alin.(1) din Constituție.

d) Raportarea la întregul an 2026 conferă normei caracter retroactiv, contrar prevederilor art.15 alin.(2) din Constituție.

d) Teza finală nu se armonizează cu restul alineatului, norma fiind lipsită de claritate și predictibilitate, contrar prevederilor art.1 alin.(5) din Constituție. Astfel, pe de o parte se prevede o diminuare, cu 10%, a cheltuielilor de personal în anul 2026 raportat la anul 2025, iar pe de altă parte se inserează o formulă de calcul fără a se indica semnificația rezultatului obținut.

În plus, nu rezultă cu claritate care este numărul lunilor pentru care se implementează măsura. Dacă, în conformitate cu alin.(5), măsura se implementează în intervalul 1 Iulie 2026-31 Decembrie 2026 se va preciza, în mod concret, numărul de 6 luni.

Nu în ultimul rând, menționăm că drepturile salariale aferente lunii Decembrie 2026 se achită în luna Ianuarie 2027; prin urmare, considerăm necesară clarificarea modalității de aplicare a normei cu privire la aceste drepturi, având în vedere inclusiv faptul că, din ansamblul reglementării rezultă că măsura este justificată prin raportare la anumite constrângeri bugetare aferente anului 2026.

Având în vedere cele precizate mai sus, se impune clarificarea intenției de reglementare cu respectarea principiului neretroactivității legii.

f) În măsura în care punerea în aplicare a măsurilor propuse generează diminuarea drepturilor salariale sau alte consecințe negative doar pentru anumite categorii de personal bugetar, în lipsa unor justificări obiective a diferenței de tratament juridic, reglementarea încalcă prevederile

⁴² Conform Deciziei CCR NR.1257/2009 „ Cât privește înțelesul sintagmei "afectare a regimului instituțiilor fundamentale ale statului", se au în vedere toate componentele care definesc regimul juridic al acestora - structura organizatorică, funcționarea, competențele, resursele materiale și financiare, numărul și statutul personalului, salarizarea, categoria de acte juridice pe care le adoptă etc.”

art.16 din Constituție. În jurisprudența sa constantă⁴³ Curtea Constituțională a reținut că „principiul egalității în fața legii presupune instituirea unui **tratament egal pentru situații care, în funcție de scopul urmărit, nu sunt diferite**. De aceea, el nu exclude, ci, dimpotrivă, presupune soluții diferite pentru situații diferite. În consecință, **un tratament diferit nu poate fi doar expresia aprecierii exclusive a legiuitorului, ci trebuie să se justifice rațional**, în respectul principiului egalității cetățenilor în fața legii și a autorităților publice.” În funcție de modalitatea de aplicare, discriminarea ar putea opera și în ceea ce privește unitățile din domeniul privat (spre exemplu unități de învățământ) în măsura în care cheltuielile de personal ale acestora se suportă inclusiv din alocații de la bugetul de stat.

În același sens, menționăm că textul instituie excepții de la aplicarea reducerii cheltuielilor de personal pentru anumite categorii de instituții (inclusiv spitalele publice), fără a fundamenta existența unui motiv obiectiv care să justifice tratamentul diferențiat față de alte unități prin care se asigură asistența medicală profilactică și curativă finanțate din bugetele prevăzute la art.1 alin.(2) din Legea 500/2002.

În mod particular, exceptarea expresă a spitalelor publice nu este corelată cu regimul centrelor de diagnostic și tratament, centrelor medicale, centrelor de sănătate, laboratoarelor, precum și altor unități sanitare publice prevăzute la art. 30 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 95/2006, care fac parte din aceeași categorie funcțională a furnizorilor de servicii medicale publice. În lipsa unei justificări normative explicite, diferența de tratament dintre spitalele publice și centrele de diagnostic și tratament/medicale/laboratoare apare ca fiind arbitrară, în condițiile în care toate aceste categorii desfășoară activități esențiale pentru asigurarea serviciilor de sănătate și funcționează în cadrul sistemului public de sănătate.

Absența unui criteriu obiectiv de diferențiere (de exemplu, natura serviciilor prestate, caracterul continuu al activității, impactul asupra siguranței pacienților) afectează coerența normei și poate conduce la tratamente inegale între entități aflate în situații comparabile, contrar principiului egalității în fața legii. Se impune, în consecință, fie extinderea excepției și asupra altor unități sanitare publice, precum centrele de diagnostic și tratament, fie reformularea criteriilor de exceptare pe baze obiective și verificabile, pentru a evita caracterul discreționar al soluției legislative.

Prin urmare, propunem reformularea textului alin. (1) după cum urmează: *În anul 2026 cheltuielile de personal, care nu includ tranșele aferente sumelor prevăzute prin hotărâri judecătorești definitive având ca obiect acordarea unor drepturi de natură salarială scadente în acest an, din cadrul Guvernului, ministerelor, altor organe de specialitate ale administrației publice centrale din subordinea Guvernului și a ministerelor, instituțiilor aflate în subordinea, coordonarea, respectiv sub autoritatea ministerelor și a altor organe de specialitate ale administrației publice centrale, din autoritățile administrative autonome, finanțate din bugetele prevăzute la art. 1 alin. (2) din Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice, cu modificările și completările ulterioare, cu excepția cheltuielilor de personal aferente unităților și instituțiilor din învățământul de stat, a cheltuielilor de personal aferente spitalelor publice, serviciilor publice de ambulanță și centrelor medicale de diagnostic și tratament ambulatoriu,⁴⁴ a cheltuielilor de personal aferente instituțiilor publice din domeniul culturii aflate în subordinea sau coordonarea autorităților administrației publice centrale precum și a cheltuielilor de personal aferente instituțiilor publice din familia ocupațională „Apărare, ordine publică și securitate națională”, se reduc cu 10% față de cheltuielile de personal efectuate în anul 2025 diminuate cu cheltuielile de personal aferente organizării alegerilor din anul 2025.*

⁴³ A se vedea, spre exemplu, Decizia 430/2015

⁴⁴ A se vedea adresa 534/2026 a CMDTA Ministerul Justiției.

Reducerea calculată se împarte la 12 și se înmulțește cu numărul lunilor pentru care se implementează măsura.

2. Din cuprinsul alin.(2) rezultă că modalitatea de aplicare a măsurii este lăsată la latitudinea ordonatorului principal de credite, fără nici un fel de criterii, ceea ce poate genera, în practică, aplicarea normei de o manieră neunitară și discriminatorie.
3. Considerăm necesară reanalizarea trimiterii, în cuprinsul părții introductive a alin.(3), la „ordonatorii de credite prevăzuți la alin.1.” În cuprinsul alin. (1) nu se face referire la ordonatori de credite.
4. În cuprinsul alin.(3) lit.d) referirea la „alte modalități de reducere a cheltuielilor de personal” nu este de natură a conferi normei claritate și previzibilitate.
5. Se impune reformularea alin.(5) astfel încât norma să respecte exigențele de claritate și previzibilitate. Astfel, pe de o parte se afirmă că măsurile se aplică până la 1 Iulie 2026, iar pe de altă parte că implementarea se face în intervalul 1 Iulie-31 Decembrie 2026; or, termenii de implementare și aplicare au același înțeles.

V. Referitor la măsurile propuse pentru art.L:

Pentru asigurarea unui cadru legislativ clar și coerent propunem a se lua în considerare posibilitatea ca intervenția legislativă propusă să vizeze OUG nr.92/2008. (se poate avea în vedere completarea art.XXVIII din prezentul proiect).

W. Referitor la art.LII, considerăm că, în cuprinsul alin.(1), referirea corectă vizează art.461 alin.(9⁵) din Legea nr.227/2015 privind Codul Fiscal.

X. Referitor la măsurile propuse la art. LIV, formulăm următoarele observații:

Măsurile privitoare la diminuarea în anul 2026 a indemnizației pentru titlul științific de doctor este deficitară sub aspectul tehnicii legislative și al coerenței cu Legea-cadru nr. 153/2017, prin utilizarea unor noțiuni vagi, lipsa criteriilor și procedurii de verificare și instituirea unui regim derogatoriu temporar care fragmentează salarizarea unitară; se impune corelarea expresă cu Legea-cadru nr. 153/2017, definirea criteriilor obiective și stabilirea unei proceduri clare și uniforme de aplicare.

Astfel, s-a statuat că principiul legalității presupune existența unor norme de drept intern suficient de accesibile, precise și previzibile în aplicarea lor, conducând la caracterul de lex certa al normei (a se vedea, în acest sens, spre exemplu, Decizia nr.189 din 2 martie 2006 sau Decizia nr.26 din 18 ianuarie 2012). Legiuitorului îi revine obligația ca în actul de legiferare, indiferent de domeniul în care își exercită această competență constituțională, să dea dovadă de o atenție sporită în respectarea acestor cerințe, concretizate în claritatea, precizia și predictibilitatea legii (a se vedea Decizia nr.845 din 18 noiembrie 2020, parag. 92). De asemenea, Curtea a stabilit că cerința de claritate a legii vizează caracterul neechivoc al obiectului reglementării, cea de precizie se referă la exactitatea soluției legislative alese și a limbajului folosit, în timp ce predictibilitatea/ previzibilitatea legii privește scopul și consecințele pe care le antrenează (Decizia nr.183 din 2 aprilie 2014, parag. 23).

Totodată, potrivit jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului, semnificația noțiunii de previzibilitate depinde în mare măsură de contextul textului despre care este vorba, de domeniul pe care îl acoperă, precum și de numărul și calitatea destinatarilor săi [Hotărârea din 24 mai 2007, pronunțată în Cauza Dragotoniou și Militaru-Pidhorni împotriva României, paragraful 35, și Hotărârea din 20 ianuarie 2009, pronunțată în Cauza Sud Fondi - S.R.L. și alții împotriva Italiei,

paragraful 109]. În concret, cetățeanul trebuie să dispună de informații suficiente asupra normelor juridice aplicabile într-un caz dat și să fie capabil să prevadă, într-o măsură rezonabilă, consecințele care pot apărea dintr-un act determinat [Hotărârea din 26 aprilie 1979, 5 pronunțată în Cauza Sunday Times împotriva Regatului Unit] (a se vedea Decizia nr.772 din 15 decembrie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea 1, nr.315 din 3 mai 2017, paragrafele 22 și 23).

Or, în configurarea propusă, soluția legislativă analizată nu îndeplinește exigențele de calitate a legii mai sus menționate, date fiind următoarele aspecte:

Pentru a se putea înscrie atribuții în fișa postului unei persoane care ocupă o funcție publică se impune ca ocuparea aceluși post să nu poată fi ocupată fără acele abilități/competențe și se poate impune doar pentru acele posturi a căror ocupare nu poate fi realizată fără studii doctorale. Or, funcția publică în România nu are posturi în care să poată fi încadrate exclusiv cu diplomă de doctor, iar lucrările efectuate de o persoană având titlul de doctor nu se pot evidenția separat de activitatea curentă, activitatea unei persoane neputând fi valorificată "suplimentar" față de cerințele postului ocupat.

În plus, la categoria magistrați acest lucru nu este posibil, fiind evident că un judecător/procuror care deține o diplomă de doctor în drept nu poate afirma că a realizat activitatea sa zilnică cu ajutorul doctoratului ori că a efectuat lucrări "suplimentare" de un anumit tip, în virtutea titlului de doctor.

În aceste condiții, norma nu poate fi aplicată niciunui judecător/procuror, judecătorii Curții Constituționale fiind într-o situație chiar mai "delicată", neexistând tipuri de ședințe la care ar putea participa "cu doctorat" și altele "fără doctorat" și nici pronunțarea unor soluții nu poate fi diferită de la o specializare la alta, condițiile ocupării funcțiilor fiind esențiale în stabilirea atribuțiilor.

Acordarea sporului pentru doctorat în administrația publică are o altă rațiune decât cea a efectuării de lucrări exclusiv în considerarea specializării astfel dobândite, mai exact are rolul de a încuraja specializarea personalului din sistemul public, astfel încât calitatea actului administrativ și gestiunea publică a activităților administrative să sporească.

Cu atât mai mult în instanțe sau parchete nu poate fi susținută teza că unele dosare ar putea fi soluționate numai de persoane care au obținut titlul de doctor, astfel că este necesară și suficientă dovedirea unui titlu de doctor în domeniul în care persoana este încadrată (drept, în cazul magistraților) pentru ca acest spor să fie acordat, fiind imposibil de decelat între activități uzuale ale fiecărui magistrat și activități "speciale", ce nu ar putea fi aduse la îndeplinire doar cu specializare suplimentară.

În consecință, norma nu are un caracter previzibil, fiind imposibil de aplicat în cea mai mare parte a posturilor din sistemul public, unde condițiile de ocupare sunt clare și atribuțiile sunt stabilite de lege, pentru persoane cu studii superioare.

Maniera de reglementare ar putea conduce la eliminarea tuturor sporurilor de doctorat, în mod indirect, cu consecința obținerii de daune în instanțe, la care se vor adăuga dobânzi, actualizări și despăgubiri, ce vor greva bugetul în mod excesiv și ar putea angaja chiar răspunderea juridică personală a celor care, în mod nelegal, ar interpreta în orice mod norma propusă, care are caracter imprecis în mod vădit.

Totodată, învederăm că există profesii în care nu se întocmește fișa postului - de ex. cazul judecătorilor.

De asemenea, precizăm că din textul propus nu rezultă în mod clar cui revine atribuția de a verifica lunar modul în care activitatea personalului care beneficiază de indemnizația pentru titlul științific de doctor este valorificată în mod suplimentar. Imprecizia acestei norme poate

conduce la interpretări și aplicări diferite în practică, putând genera situații litigioase. Totodată, sintagma „activitatea este valorificată în mod suplimentar” o apreciem a fi neclară, contrară exigențelor de calitate a legii care rezultă din jurisprudența CCR și CEDO mai sus menționată.

În plus, referirea la anul 2026, fără să țină seama de momentul intrării în vigoare a prezentului proiect de act normativ este retroactivă, contrar art. 15 alin. 2 din Constituție.

Y. Referitor la prevederile art.LVI:

Considerăm necesară eliminarea alin.(2) având în vedere că pentru punerea în aplicare a unor dispoziții de nivel primar se adoptă acte normative de nivel secundar, astfel cum rezultă din cuprinsul art.108 alin.(2) din Constituție⁴⁵ și art.4 alin.(3) din Legea nr.24/2000.⁴⁶ Or, având în vedere faptul că se intenționează modificarea și completarea Legii nr.223/2015, operațiunea nu poate fi efectuată decât prin intermediul unui act normativ de nivel primar, pentru respectarea principiului ierarhiei actelor normative.

Z. Referitor la prevederile art.LVII:

Considerăm necesară reformularea art.LVII astfel încât să rezulte cu claritate modalitatea de aplicare a normei. Astfel, se va stabili dacă măsura se aplică începând cu următoarea plată a drepturilor salariale după momentul intrării în vigoare a actului normativ (deci inclusiv pentru o perioadă lucrată în care actul normativ nu este în vigoare) sau acordarea sporului în quantum redus va viza exclusiv perioada lucrată după momentul intrării în vigoare a actului normativ. În cazul în care se optează pentru prima variantă există riscul ca norma să fie considerată retroactivă, contrar prevederilor art.15 alin.(2) din Constituție.

AA. Referitor la prevederile art.LIX:

Se impune justificarea corespunzătoare a abrogărilor propuse. De asemenea, inițiatorul urmează a analiza eventuala necesitate a completării textului cu norme tranzitorii, conform art.26 și art.54 din Legea nr.24/2000.

III. Distinct de cele de mai sus, din perspectiva competențelor MJ propunem completarea textului OUG cu următoarele dispoziții:

1. Text pentru modificarea OUG nr. 80/2013:

De introdus acest articol după textul care modifică OG nr. 2/2001 (în prezent art. IX din proiectul de act normativ privind reforma administrației)

Art. X Articolul 19 din OUG nr. 80/2013 privind taxele judiciare de timbru, cu modificările și completările ulterioare, se modifică și va avea următorul cuprins:

În materie contravențională, plângerea împotriva procesului-verbal de constatare și sancționare a contravenției, precum și calea de atac împotriva hotărârii pronunțate se taxează cu 100 lei.

⁴⁵ Hotărârile se emit pentru organizarea executării legilor.

⁴⁶ Actele normative date în executarea legilor, ordonanțelor sau a hotărârilor Guvernului se emit în limitele și potrivit normelor care le ordonă.

2. Text privind mecanismul de sprijin financiar pentru Ministerul Justiției:

La Art. XLIX se va introduce un alineat nou având următorul cuprins:

(...) În scopul aplicării alin.(1)-(7), în termen de maximum ... de la intrarea în vigoare a prezentei ordonanțe de urgență se reglementează Mecanismul de sprijin financiar pentru consolidarea capacității administrative a Ministerului Justiției și a instituțiilor publice aflate în subordinea și/sau coordonarea sa, prin intermediul căruia se asigură finanțarea, suplimentar resurselor alocate din bugetul de stat, a unor cheltuieli curente de organizare și funcționare, de investiții ori de personal.

IV. Totodată, în scopul asigurării unei aplicări efective a mecanismului de la art. XVII privind suspendarea permisului de conducere ca urmare a neplătii amenzii contravenționale în termenul de 90 de zile de la data comunicării/înmânării procesului verbal de constatare a contravenției, sub rezerva analizei de către Ministerul Afacerilor Interne propunem soluția normativă de înlăturare a caracterului suspensiv al plângerii împotriva procesului verbal de contravenție, prin modificarea OUG nr. 195/2002. De altfel, această soluție normativă este susținută și de mediul judiciar în vederea degrevării instanțelor de judecată.

Text pentru modificarea OUG nr. 195/2002:

Notă

* Soluția - redactată în urma unei analize preliminare - trebuie însoțită de intervenții asupra dispozițiilor O.U.G. nr. 195/2002 care reglementează o serie de ipoteze normative în considerarea soluției legislative actuale, potrivit căreia plângerea are caracter suspensiv de executare în mod automat - vezi de exemplu art. 118 din ordonanță.

„Art. [...] - (1) Împotriva procesului-verbal de constatare și sancționare a contravenției se poate depune plângere, în termen de 15 zile de la comunicare, la judecătoria în a cărei circumscripție a fost constatată fapta ori la judecătoria în a cărei circumscripție teritorială își are domiciliul sau sediul contravenientul.

(2) Prin derogare la dispozițiile art. 32 alin. (3) din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 410 din 25 iulie 2001, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 180/2002, cu modificările și completările ulterioare, plângerea nu suspendă executarea amenzii și a sancțiunii contravenționale complementare dispuse prin procesul-verbal de constatare și sancționare a contravenției.

(3) La cererea contravenientului, formulată prin plângerea contravențională, instanța poate dispune, în cazuri bine justificate ori pentru prevenirea unei pagube iminente, suspendarea executării amenzii și a sancțiunii contravenționale complementare.

(4) În înțelesul prezentului articol prin „pagubă iminentă” se înțelege prejudiciul material viitor, previzibil și grav sau ireparabil, iar prin „cazuri bine justificate” se înțelege împrejurările legate de starea de fapt și de drept, care sunt de natură să creeze o îndoială serioasă în privința legalității procesului-verbal de constatare și sancționare a contravenției.

(5) Cererea de suspendare se soluționează de urgență și cu precădere, cu citarea părților. Procedura prevăzută la art. 200 și 201 din Codul de procedură civilă nu este aplicabilă. Întâmpinarea este obligatorie și se depune la dosarul cauzei cu cel puțin 3 zile înainte de termenul de judecată. Contravenientul va lua cunoștință de conținutul întâmpinării de la dosarul cauzei. Instanța poate acorda un nou termen de judecată în cazul în care contravenientul solicită amânarea pentru a lua cunoștință de conținutul întâmpinării.

(6) Instanța, soluționând cererea, poate dispune suspendarea executării amenzii și a sancțiunii contravenționale complementare până la soluționarea definitivă a cauzei.

MINISTERUL JUSTIȚIEI

(7) Hotărârea data cererii de suspendare este executorie de drept. Ea poate fi atacată cu apel în termen de 5 zile de la comunicare. Apelul nu este suspensiv de executare.

(8) Nu pot fi formulate mai multe cereri de suspendare succesive pentru aceleași motive.”

Precizăm faptul că răspunderea pentru elaborarea proiectului, inclusiv, pentru necesitatea și oportunitatea promovării acestuia, precum și pentru realitatea și corectitudinea datelor prezentate revine inițiatorului/co-inițiatorului, în calitate de autoritate publică de reglementare în domeniu, Ministerul Justiției avizând proiectul exclusiv din punct de vedere al constituționalității și legalității, precum și potrivit cerințelor normelor de tehnică legislativă, în condițiile legii.

Cu deosebită considerație.

Radu MARINESCU

Ministrul Justiției

