



AVIZ

referitor la proiectul de Ordonanță de urgență privind unele măsuri pentru sprijinirea categoriilor de persoane cele mai defavorizate care beneficiază de mese calde pe bază de tichete electronice din fonduri externe nerambursabile precum și unele măsuri de distribuire a acestora

Analizând proiectul de **Ordonanță de urgență privind unele măsuri pentru sprijinirea categoriilor de persoane cele mai defavorizate care beneficiază de mese calde pe bază de tichete electronice din fonduri externe nerambursabile precum și unele măsuri de distribuire a acestora**, transmis de Secretariatul General al Guvernului cu adresa nr.230 din 9.07.2020 și înregistrat la Consiliul Legislativ cu nr.D739/10.07.2020,

CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art.2 alin.(1) lit.a) din Legea nr.73/1993, republicată și art.46(2) din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ,

Avizează favorabil proiectul de ordonanță de urgență, cu următoarele observații și propuneri:

1. Proiectul de ordonanță de urgență are ca obiect instituirea unor măsuri de sprijinire a persoanelor cele mai defavorizate, prin acordarea de tichete sociale pe suport electronic pentru mese calde, precum și stabilirea cadrului legal privind eligibilitatea cheltuielilor efectuate de în cadrul operațiunilor de distribuire a meselor calde și de oferire de asistență tehnică, urmărindu-se implementarea unor dispoziții din acte juridice ale Uniunii Europene referitoare la Fondul de ajutor european destinat celor mai defavorizate persoane.

2. Precizăm că prezentul proiect figurează pe lista proiectelor de acte normative adoptate de Guvern în ședința din data de 9 iulie 2020, iar Consiliul Legislativ l-a primit spre avizare în data de 10 iulie 2020.

Semnalăm că se încalcă astfel prevederile art. 4 alin.(1) din Legea nr. 73/1993 pentru înființarea, organizarea și funcționarea Consiliului Legislativ, republicată, potrivit căroră *„Proiectele de ordonanțe și de hotărâri cu caracter normativ se supun spre adoptare Guvernului numai cu avizul Consiliului Legislativ cu privire la legalitatea măsurilor preconizate și la modul în care sunt realizate cerințele prevăzute la art. 3 alin. (3), care se aplică în mod corespunzător.”*

3. Precizăm faptul că prin avizul pe care îl emite, Consiliul Legislativ nu se poate pronunța asupra oportunității soluțiilor legislative preconizate, ci numai cu privire la respectarea normelor de tehnică legislativă.

4. Referitor la motivarea existenței situației extraordinare și a urgenței reglementării care au determinat promovarea măsurilor pe calea delegării legislative prin ordonanță de urgență, în raport de prevederile art.115 alin.(4) din Constituția României, republicată și ale art. 43 alin.(3) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, precum și de jurisprudența Curții Constituționale în materie, este necesară reformularea preambulului prin precizarea detaliată a tuturor argumentelor care să justifice atât motivele cu caracter de *urgență*, cât și *cazul excepțional*, care reclamă utilizarea acestui procedeu legislativ.

Menționăm că o opinie similară a fost exprimată și în avizul de oportunitate al Secretariatului General al Guvernului.

În plus, semnalăm că, prin Decizia Curții Constituționale nr.83/2020, s-a statuat, *„cu privire la **conceptul de situație extraordinară și conceptul de urgență**, că acestea nu se suprapun cu motivarea utilității reglementării, a oportunității adoptării actului normativ sau cu scopul/rațiunea legiferării.”*

Precizăm că neargumentarea sau prezentarea necorespunzătoare a urgenței și a situației extraordinare reprezintă motive de neconstituționalitate a ordonanțelor de urgență.

5. La **titlu**, pentru corelare cu terminologia folosită la art.2 lit.f), precum și pentru o corectă exprimare, este necesară înlocuirea sintagmei „tichete electronice din fonduri” prin sintagma „tichete

sociale pe suport electronic pentru mese calde, acordate din fonduri”.

De altfel, pentru unitate terminologică, ori de câte ori normele din proiect se referă la *tichete electronice*, referirea va fi făcută la *tichete sociale pe suport electronic pentru mese calde*.

6. În ceea ce privește **preambulul**, semnalăm faptul că, potrivit normelor de tehnică legislativă, abrevierile de la paragraful întâi ar trebui să se instituie în cuprinsul actului normativ, cu atât mai mult cu cât acestea se regăsesc în cuprinsul reglementării, deși nu se regăsesc la art.2 destinat definirii unor termeni și expresii.

La **paragraful al doilea**, pentru corectitudinea informației juridice, este necesar ca, după titlul Hotărârii Guvernului nr.394/2020, precum și după cel al Hotărârii Guvernului nr.476/2020, să fie inserată mențiunea „cu modificările și completările ulterioare”.

La **paragraful al patrulea**, pentru estetica exprimării, sugerăm reformularea sintagmei „persoanelor **vârstnice în vârstă**”, precum și eliminarea repetiției termenului „necesare”.

La **paragraful al șaselea**, cu privire la intervențiile normative suferite de Regulamentul (UE) nr. 223/2014, constatăm că acestea sunt de natura modificărilor și completărilor, operate atât prin Regulamentul (UE-Euratom) 2018/1046, precum și prin Regulamentul (UE) 2020/559.

Prin urmare, pentru suplețea proiectului, precum și pentru uniformitatea indicării actelor europene invocate, titlurile regulamentelor de modificare și completare ar putea fi înlocuite fie cu textul „astfel cum a fost modificat și completat prin Regulamentul (UE-Euratom) nr. 1046/2018 și Regulamentul (UE) nr. 559/2020”, fie cu precizarea „cu modificările și completările ulterioare”, astfel cum figurează la art. 2 lit. c).

7. La **art.2 lit.b)**, este necesară revederea expresiei „*precaritate materială de bază, punctul B*”, deoarece, pe de o parte, precaritate înseamnă lipsă și nu asistență în acordarea meselor calde, iar pe de altă parte, nu se înțelege care este relevanța expresiei „punctul B” în contextul dat.

În altă ordine de idei, pentru stabilirea înțelesului unei expresii, aceasta ar trebui să se regăsească în cuprinsul actului normativ de mai multe ori, ceea ce nu a rezultat din analiza întreprinsă asupra proiectului.

La **lit.c)**, semnalăm că în scopul definirii expresiei „*destinatar final eligibil*” se trimite la art.2 pct.10 din Regulamentul (UE) Nr.223/2014 al Parlamentului European și al Consiliului din 11 martie 2014 privind Fondul de ajutor european destinat celor mai defavorizate persoane, însă această normă definește *destinatarul final*. Pentru respectarea terminologiei regulamentului amintit, este necesară revederea expresiei a cărei definire se dorește, precum și modificarea corespunzătoare a acesteia, atunci când se citează în cuprinsul proiectului.

În plus, în ceea ce privește destinatarii finali ai tichetelor, deși în cuprinsul **art.2 lit.c)** se definește noțiunea de „destinatar final eligibil”, semnalăm că proiectul utilizează și noțiunile de „destinatari finali eligibili ai S.N.S.P.V.P.A.” - **art.3 alin.(2)** -, „destinatari finali eligibili prevăzuți la art.3 alin.(2)” - **art.4 alin.(1) și alin.(2) lit.b)** -, destinatari finali eligibili în cadrul S.N.S.P.V.P.A.” - **art.4 alin.(4), (5) și (6) și art.5 alin.(1)** -, „destinatari finali eligibili de mese calde pe bază de tichete sociale pe suport electronic” - **art.12 alin.(1)** - sau „destinatar final eligibil al tichetului electronic pentru mese calde” - **art.7 alin.(5)**.

Pentru respectarea exigențelor de tehnică legislativă, este necesară reanalizarea și reformularea normelor sub acest aspect, prin utilizarea unei terminologii unitare.

La **lit.d)** este necesară reanalizarea și reformularea definiției noțiunii de „*beneficiar*”, întrucât utilizarea structurii „pe de o parte ... pe de altă parte”, precum și formularea generică referitoare la „autorități cu responsabilități în gestionarea, controlul și implementarea programului operațional în ceea ce privește implementarea operațiunilor de asistență tehnică” afectează claritatea textului.

Observația are în vedere și faptul că, potrivit **art.8 alin.(1)**, constatarea contravențiilor și aplicarea sancțiunilor prevăzute la art.7 se fac de către „personalul Beneficiarului, împuternicit în acest sens”. Or, referirea generică la respectivele „autorități cu responsabilități” nu este suficientă pentru stabilirea cu precizie a sferei entităților al căror personal poate avea calitatea de agent constatat. În acest context, cu privire la **art.8 alin.(1)**, precizăm că, în situația în care sunt avute în vedere mai multe entități, este necesar să se prevadă în mod expres care anume contravenții pot fi constatate de personalul fiecăreia dintre acestea, în funcție de competență și atribuții.

În altă ordine de idei, semnalăm că la **art.6 alin.(7)** se folosește sintagma „beneficiarul S.N.S.P.V.P.A”, nefiind respectată exigența de tehnică legislativă referitoare la unitatea terminologică. Prin urmare, este necesară revederea acestui text, precum și a tuturor celor ce conțin exprimări similare.

Totodată, la **art. 2 lit. d)**, pentru claritatea, precizia și coerența textului normativ, este necesară reformularea textului „**operațiunilor**, prevăzute la art. 1, referitor la **operațiunile...**”.

La **lit.h)** la definiția „*mesei calde*”, după termenul „prelucrarea” se va introduce adjectivul „termică”.

8. Sub aspect structural, la **art.4 alin.(3)**, constatăm că ipotezele instituite ar putea fi divizate în 3 alineate distincte, unul stabilind entitățile care pot dobândi calitatea de organizație parteneră a beneficiarului și altele două enumerând, în mod distinct, atribuțiile fiecărei categorii de entități.

La **alin.(4)**, pentru fluența redactării, propunem ca sintagma „de la nivelul autorităților publice locale” să fie înlocuită cu „de la nivelul lor”.

În finalul **alin.(5)**, semnalăm că trimiterea la art. 10 este eronată, termenele indicate regăsindu-se în art. 12.

La **alin.(7)**, semnalăm că sintagma „În vederea verificării conformității listelor primite conform alin.(6)” necesită a fi reformulată, în vederea eliminării repetiției „conformității/conform”, precum și pentru identificarea aspectului în raport de care ar fi necesară verificarea conformității. În acest sens, recomandăm a se analiza, dacă în locul termenul „conformității” nu ar trebui folosit termenul „corectitudinii”.

Semnalăm că, prin utilizarea noțiunii de „operatori economici și unități afiliate”, **art.4 alin.(13) și (21)**, precum și **art.7 alin.(1) lit.c)** nu sunt corelate nici cu art.2 lit.g), care definește noțiunea de „unități afiliate”, și nici cu art.7 alin.(5), care se referă exclusiv la „unitatea afiliată”. Se impune, de aceea, reanalizarea normelor, pentru realizarea corelărilor necesare.

La **alin.(14)**, pentru o corectă exprimare, propunem reformularea textului, deoarece nu se va selecta lista operatorilor economici și a unităților afiliate, ci se vor selecta chiar operatorii economici și a unității afiliate.

La **alin.(15)**, pentru asigurarea unei exprimări adecvate în context, este necesară revederea sintagmei „prin care se vor derula sumele”, deoarece sumele se virează în conturi, iar operațiunile financiare se derulează.

De asemenea, la **alin. (21)**, se impune reformularea sintagmei „...la anumite operatorii economici și unitățile afiliate...”.

9. O altă eroare de redactare figurează la **art. 5 alin. (5)**, în expresia „exclusiv cu valoarea a tichetelor...”. Ca urmare, propunem corectarea acesteia.

10. În ceea ce privește persoanele care vor beneficia efectiv de tichetele sociale prevăzute în prezentul proiect, semnalăm varietatea terminologică a referirilor la aceștia în conținutul textului **art.6**.

Astfel, la **alin.(1) lit.c)** este folosită expresia „destinatarului final eligibil”, la **alin.(3)** expresia „proprietarul tichetului social”, iar la **alin.(12)**, expresia „beneficiarilor fiecărui tichet”.

Pentru evitarea dubiilor în interpretarea și aplicarea actului normativ, este necesară folosirea unei singure expresii.

Observația este valabilă pentru toate situațiile similare.

La **art. 6 alin. (1)**, pentru o exprimare corectă, propunem ca sintagma „*în acesta*” din cadrul părții introductive să fie înlocuită cu sintagma „**pe acesta**”.

La **alin. (6)**, din considerente privind exprimarea, propunem ca sintagma „*rețeaua de unități afiliate acestora care servesc mese caldă pe raza localității de domiciliu ai acestora*” să fie redată sub forma „**rețeaua de unități afiliate** care servesc **masă** caldă pe raza localității de domiciliu **al** acestora”.

La **alin. (8)**, pentru utilizarea unei terminologii unitare, sintagma „*tichetele sociale pe suport electronic de masă caldă*” se va redacta sub forma „tichetele sociale pe suport electronic **pentru mese calde**”.

De asemenea, propunem ca expresia „*a-i fi furnizate*” să fie înlocuită cu sintagma „**a fi furnizate**”.

La **alin. (9)**, teza întâi, semnalăm utilizarea formulării „lista unităților afiliate care servesc masa caldă pe *raza teritorială unde aceștia își au domiciliul sau reședința ori în a căror evidență a administrațiilor publice locale se află*”, deși anterior, la alin. (6) este folosită sintagma „rețeaua de unități afiliate acestora care servesc mese caldă pe raza localității de domiciliu ai acestora”; sugerăm utilizarea unei singure forme, care să corespundă stării de fapt avute în vedere.

La teza a doua semnalăm că expresia „*Acestea însă vor fi luate în evidența SPAS*” nu respectă regulile de tehnică legislativă privind redactarea normelor juridice, fiind necesară reformularea, inclusiv prin redarea *in extenso* a abrevierii respective.

La **alin. (11)**, pentru claritatea normei, propunem revederea și reformularea sintagmei „*Tichetele sociale pe suport electronic pentru mese calde se distribuie, alături de măsurile auxiliare*”, precum și inserarea cuvântului „**comun**” după termenul „*ordin*”.

De asemenea, semnalăm caracterul echivoc al sintagmei „*în termen de 60 de zile de la intrarea în vigoare a prezentei ordonanțe de urgență*”, în sensul că nu este clar dacă termenul se referă la distribuirea tichetelor sociale sau la aprobarea procedurii și a mecanismului de implementare.

La **alin.(12)**, pentru evitarea dubiilor în interpretare, precum și pentru respectarea art.50 alin.(2) din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, în locul trimiterii imprecise „cu respectarea normelor de protecție a datelor cu caracter personal” se va indica actul normativ vizat, cu titlu, număr și celelalte elemente de identificare.

11. La art.7 alin.(1) lit.d), pentru corectitudinea exprimării, expresia „alte entități decât cea selectată” trebuie înlocuită cu sintagma „alte entități decât **cele** selectate”.

La **alin.(2) lit.a) - b)**, pentru rigoarea exprimării, textele trebuie reformulate, potrivit următorului model: „între ... **și** ... puncte-amendă”.

La **alin.(3) - (5)**, precizăm că stabilirea unei amenzi contravenționale în quantum fix este contrară dispozițiilor art.3 alin.(1) din Ordonanța Guvernului nr.2/2001, potrivit căroră în cazul sancțiunii cu amendă se vor stabili limita minimă și maximă a acesteia sau, după caz, cote procentuale din anumite valori. În plus, o astfel de soluție legislativă este contrară principiului proporționalității, făcând imposibilă individualizarea administrativă sau judiciară a sancțiunii, cu respectarea criteriilor legale de individualizare prevăzute la art.21 alin.(3) din Ordonanța Guvernului nr.2/2001. Menționăm că, potrivit acestei norme, sancțiunea se aplică **în limitele prevăzute de actul normativ și trebuie să fie proporțională cu gradul de pericol social al faptei săvârșite**, ținându-se seama de împrejurările în care a fost săvârșită fapta, de modul și mijloacele de săvârșire a acesteia, de scopul urmărit, de urmarea produsă, precum și de circumstanțele personale ale

contravenientului și de celelalte date înscrise în procesul-verbal.

Precizăm că necesitatea respectării principiului proporționalității în cazul actelor normative prin care se stabilesc și se sancționează contravenții a fost subliniată de Curtea Constituțională în Decizia nr.152/2020 (par.131 și 132).

12. La **art.9 alin.(1)**, din text trebuie eliminată expresia „din prezenta ordonanță de urgență”, ca superfluă.

Observația este valabilă pentru toate situațiile similare.

13. La **art.10 alin.(1)**, pentru claritatea dispoziției și pentru o exprimare în acord cu stilul normativ, este necesară revederea și reformularea părții de început - „Măsurile auxiliare care se aplică în cadrul acestei măsuri pot cuprinde educație ...”.

La **alin.(2)**, pentru precizia normei, propunem inserarea sintagmei „**prevăzute la alin.(1)**” după expresia „*Măsurile auxiliare*”.

Întrucât la alin.(1) se folosește exprimarea „pot include”, este evident că enumerarea conținută are caracter exemplificativ. Prin urmare, la **alin.(3)**, este necesară eliminarea sintagmei „nu sunt exhaustive”. Totodată, este necesară revederea exprimării improprie „măsurile auxiliare ... vor fi livrate”.

14. La **art.13 alin.(1)**, pentru asigurarea caracterului complet al normei, este necesar a se preciza căror aspecte le sunt aplicabile regulile generale de eligibilitate, precum și contextul în care sunt efectuate cheltuielile a căror eligibilitate se va analiza.

Drept consecință, se va modifica și **titlul anexei nr.1**.

15. La **art. 14**, pentru rigoare normativă și suplețea normei, formularea „*intră în vigoare în termen de 15 zile de la data publicării prezentei ordonanțe de urgență în Monitorul Oficial al României, Partea I*” se va înlocui cu sintagma „intră în vigoare **la** 15 zile de la data **intrării în vigoare a prezentei ordonanțe de urgență**”.

16. La **anexa nr.1**, la **art.1**, pentru un spor de rigoare redacțională, sugerăm eliminarea părții introductive „Regulile generale de eligibilitate sunt următoarele:”, iar actualele pct. 1-3 să fie redactate ca alineate ale articolului respectiv.

La **lit. b)**, din rațiuni de ordin redacțional, sintagma „art. 25 alin.(1) lit. b), c) și d)” se va redacta sub forma „art. 25 alin. (1) **lit. b)-d)**”.

La **partea introductivă a art.2**, pentru o corectă exprimare, recomandăm revederea expresiei „În cadrul operațiunilor aferente determinate”, eventual prin eliminarea termenului „aferente”.

La **art.3**, pentru claritatea textului, sugerăm structurarea articolului în două alineate distincte, marcate în mod corespunzător, acesta urmând să debuteze astfel:

„Art.3. - (1) În condițiile respectării unui plafon de 5% din sumele alocate din fond, prin programul operațional se pot finanța cheltuieli privind pregătirea, gestionarea, monitorizarea, asistența tehnică, auditul, informarea, măsurile de control și evaluare.

(2) În cadrul asistenței tehnice sunt eligibile următoarele cheltuieli:

a) cheltuieli pentru întărirea capacității administrative a diferitelor autorități”.

La **lit.a) pct.7**, pentru o corectă exprimare, propunem ca textul să debuteze astfel: „cheltuieli ocazionate de realizarea de proceduri ...”.

La **pct.8**, textul este eliptic, fiind necesară înlocuirea acestuia prin sintagma „cheltuieli ocazionate de plata chiriei aferente locațiunilor imobilelor cu destinație de sedii”.

La **pct.9**, semnalăm că textul „Costuri indirecte” este evaziv, fiind necesară identificarea cheltuielilor vizate, cel puțin exemplificativ.

La **lit. c) pct. 1**, pentru rigoare redacțională, sintagma „nivelul autoritatea” se va reda sub forma „nivelul **autorității**”.

La **lit. d)**, sintagma „privind TVA-ul” se va reda sub forma „privind **TVA**”.

17. La **anexa nr.2**, întrucât mai multe elemente ale enumerărilor marcate cu cifre cuprind, la rândul lor, alte enumerări, marcate tot cu cifre, este necesară revederea și restructurarea textelor, în acord cu prevederile art.49 din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

La **lit. A pct. 1 lit. u)**, este necesară eliminarea sintagmei „prin următoarele acțiuni” din partea introductivă, întrucât aceasta se repetă.

La **lit. A pct. 2 lit. b)**, titlul actului juridic al Uniunii Europene va fi redat complet „Regulamentul (UE, Euratom) 2018/1046 al Parlamentului European și al Consiliului din 18 iulie 2018 privind normele financiare aplicabile bugetului general al Uniunii, de modificare a Regulamentelor (UE) nr. 1296/2013, (UE) nr. 1301/2013, (UE) nr. 1303/2013, (UE) nr. 1304/2013, (UE) nr. 1309/2013, (UE) nr. 1316/2013, (UE) nr. 223/2014, (UE) nr. 283/2014 și a Deciziei nr. 541/2014/UE și de abrogare a Regulamentului (UE, Euratom) nr. 966/2012”.

La **lit.B pct.1 lit.a) pct.4**, este necesară revederea formulării impropriei „aplică contravenții și sancțiuni”.

La **lit.B pct.1 lit.c)**, deoarece este formulată neclar, este necesară revederea părții de debut a textului - „asigură fundamentarea numărului de persoane aparținând destinatarilor finali eligibili ...”.

La **lit.C**, este necesară revederea titlului impropriu redactat „Instituții cu rol în distribuirea formelor de sprijin alimentar – mese calde”, având în vedere că singura formă de sprijin alimentar prevăzută în prezentul proiect vizează distribuirea de mese calde.

La lit. C pct. 1 lit. h) se face trimitere în mod eronat chiar la lit.h).

La lit.C pct.2, precizăm că titlul corect al actului normativ la care se face trimitere este „Ordonanța Guvernului nr. 42/2004 privind organizarea activității sanitar-veterinare și pentru siguranța alimentelor”.

PREȘEDINTE

dr. Dragoș ILIESCU

București
Nr.683/13.07.2020