



## **AVIZ**

### **referitor la proiectul de Ordonanță de urgență privind unele măsuri pentru elaborarea Planului Național de Relansare și Reziliență necesar României pentru accesarea de fonduri externe rambursabile și nerambursabile în cadrul Mecanismului de Redresare și Reziliență**

Analizând proiectul de Ordonanță de urgență privind unele măsuri pentru elaborarea Planului Național de Relansare și Reziliență necesar României pentru accesarea de fonduri externe rambursabile și nerambursabile în cadrul Mecanismului de Redresare și Reziliență, transmis de Secretariatul General al Guvernului cu adresa nr.329 din 28.08.2020 și înregistrat la Consiliul Legislativ cu nr.D960/31.08.2020,

## **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. Prezentul proiect are ca obiect de reglementare stabilirea unor măsuri pentru elaborarea Planului Național de Relansare și Reziliență (denumit în continuare „PNRR”), necesar României pentru accesarea de fonduri externe rambursabile și nerambursabile în cadrul Mecanismului de Redresare și Reziliență.

Potrivit preambulului, adoptarea prezentului proiect este motivată, în principal, de necesitatea elaborării Planului Național de Redresare și Reziliență, prin care urmează a fi stabilite domeniile prioritare de investiții ale României pentru ieșirea din criză, relansarea economică și creșterea capacității de reziliență a României.

De asemenea, se invocă perioada relativ scurtă de elaborare a planului național de relansare și reziliență, fiind astfel necesară implicarea de resurse umane specializate. Se precizează că pentru proiectele de

investiții este necesară actualizarea/elaborarea de urgență a documentațiilor tehnico-economice, astfel încât să poată fi contractate și implementate până la termenul prevăzut în propunerea de Regulament al Parlamentului European și al Consiliului de instituire a ”Mecanismului de redresare și reziliență” COM(2020) 408 final, respectiv până la data de 31 decembrie 2022, 70% din valoarea granturilor și diferența până la data de 31 decembrie 2023.

2. Menționăm că, prin avizul pe care îl emite, Consiliul Legislativ nu se poate pronunța asupra oportunității soluțiilor legislative preconizate.

3. Pentru a ajuta la repararea prejudiciilor economice și sociale produse de pandemia de COVID-19, pentru a demara procesul de redresare a economiei europene și pentru a proteja locurile de muncă existente și a crea altele noi, Comisia Europeană **a propus la 26 mai 2020** un important *plan de redresare pentru Europa*, bazat pe valorificarea întregului potențial al bugetului UE potrivit **Comunicării a Comisiei Europene către Parlamentul European, Consiliul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor, COM(2020) 456 final**, adoptată în data de 27 mai 2020, având titlul „*Acum este momentul Europei: să reparăm prejudiciile aduse de criză și să pregătim viitorul pentru noua generație*” .

*Mecanismul de redresare și reziliență* (MRR) ce face parte din pilonul 1 privind **sprijinirea redresării statelor membre** este unul din instrumentele propuse de Comisia Europeană la 28 mai 2020, în urma unui draft de regulament ce a fost elaborat de Parlamentul European și de Consiliul de instituire a Facilității de redresare și reziliență (FRR).

În prezent, propunerea de regulament menționată se află în proces decizional, urmând să fie aprobată în procedura legislativă ordinară de Consiliul Uniunii Europene și Parlamentul European, astfel încât elementele de conținut sunt prezentate sub rezerva unor eventuale modificări ulterioare. De asemenea, o serie de elemente esențiale ale Mecanismului au fost stabilite în cadrul **negocierilor privind Cadrul Financiar Multianual 2021-2027** cu ocazia *Consiliului European desfășurat în perioada 17-21 iulie 2020*.

În acest sens, prin elaborarea *Planului Național de Relansare și Reziliență se fundamentează prioritățile de reformă și domeniile de investiții la nivel național, cu respectarea prevederilor legale ale Regulamentelor Comisiei Europene, a căror sursă de finanțare o*

*constituie fondurile alocate pentru România în cadrul „Mecanismului de redresare și reziliență” (MRR) și în completare surse alocate de la bugetul de stat, având scop final asigurarea ameliorării stării economice naționale după criza generată de COVID-19, creșterea economică și crearea de locuri muncă necesare pentru incluziunea forței de muncă, sprijinirea tranziției verzi și a celei digitale pentru promovarea creșterii durabile.*

4. Referitor la situația extraordinară care a determinat adoptarea prezentului proiect în regim de urgență și a cărei reglementare nu poate fi amânată, în raport cu prevederile art.115 alin.(4) din Constituția României, republicată, conform cărora Guvernul poate adopta ordonanțe de urgență numai *în situații extraordinare* a căror reglementare nu poate fi amânată, precum și ale art.41 alin.(3) din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, **menționarea doar a necesității emiterii unei ordonanțe de urgență este insuficientă**, fiind necesară prezentarea elementelor de fapt și de drept în susținerea situației extraordinare, a cărei reglementare nu poate fi amânată, impunând recurgerea la această cale de reglementare, precum și a efectelor negative decurgând din neadoptarea proiectului în regim de urgență. În acest sens, amintim, cu titlu de exemplu, Decizia Curții Constituționale nr.258/2006, potrivit căreia „(...) pentru ca ordonanța de urgență atacată să se justifice, se impunea să existe și să fie descrise *concret acele situații enumerate generic în preambulului ordonanței de urgență și în Nota de fundamentare (...) și să se explice de ce aceste împrejurări constituie situații extraordinare* a căror reglementare nu poate fi amânată, nefiind suficientă promovarea prezentului proiect pe calea procedurii parlamentare de urgență”.

De asemenea, precizăm că, prin Decizia Curții Constituționale nr.83/2020, s-a statuat că *„din analiza jurisprudenței menționate rezultă că numai existența unor elemente cu caracter obiectiv, care nu au putut fi prevăzute, poate determina apariția unei situații a cărei reglementare se impune cu celeritate. Constatarea acestor elemente se realizează de Guvern, care este obligat să motiveze intervenția sa în preambulul actului normativ adoptat”*.

Nu în ultimul rând, considerăm că reglementarea mecanismului instituțional și financiar (MRR) la o dată ulterioară aprobării Mecanismului de Redresare și Reziliență la nivel european (conform

art. 11 din proiect) poate fi de natură să afecteze urgența reglementării propuse, implicit nivelul normativ al proiectului.

Având în vedere aspectele învederate anterior, menționăm că motivarea insuficientă, prin Nota de fundamentare și preambul, a urgenței reglementării propuse poate atrage după sine vicii de neconstituționalitate.

**5.** Întrucât, potrivit **art.1 alin.(1)** din proiect, finanțarea PNRR urmează să fie asigurată **în completare** din surse alocate de la bugetul de stat, menționăm că devin incidente dispozițiile art.15 din Legea nr.500/2002 privind finanțele publice, cu modificările și completările ulterioare, coroborate cu art.15 din Legea responsabilității fiscal-bugetare nr.69/2010, republicată, cu modificările și completările ulterioare, cu referire la obligativitatea elaborării și prezentării fișei financiare.

În acest sens, amintim că, în motivarea Deciziei nr.331/2019, Curtea Constituțională a reținut că, „lipsind fișa financiară (inițială și reactualizată) nu se poate trage decât concluzia că la adoptarea legii s-a avut în vedere o sursă de finanțare incertă, generală și lipsită de un caracter obiectiv și efectiv, nefiind așadar reală”.

**6.** Sub aspectul soluțiilor de fond, semnalăm următoarele aspecte:

**a)** la **art.2 alin.(6) și (7)**, dispozițiile în cauză contravin prevederilor Legii nr.500/2002, cu modificările și completările ulterioare, dar și prevederilor art.30 alin. (2) din Legea nr.69/2010, republicată, cu modificările și completările ulterioare (*„Prealocarea unor sume bugetare cu destinație specială unor ordonatori principali de credite sau unor sectoare nu este permisă. Alocările de fonduri bugetare pentru ordonatori principali de credite sau sectoare pot fi făcute doar prin proiectul anual al bugetului”*), aspecte învederate și de Ministerul Finanțelor Publice, prin adresa nr.121185/27.08.2020. Pe cale de consecință, se impune revederea și reformularea corespunzătoare a normelor în discuție, cu respectarea principiilor și regulilor bugetare prevăzute la art.8 și următoarele din Legea nr.500/2002, mai sus amintită.

**b)** în legătură cu **art.4 alin.(1)**, precizăm că, în prezent, organizarea și funcționarea Ministerului Fondurilor Europene sunt reglementate prin Hotărârea Guvernului nr.52/2018, cu modificările ulterioare. Astfel, din perspectiva necesității respectării principiului simetriei actelor juridice, precizăm că modificarea organigramei ministerului, prin înființarea în cadrul acestuia a unei structuri de specialitate, sub forma unei direcții generale, trebuie realizată la nivel infralegal, prin hotărâre de Guvern

(adoptată în temeiul prezentei ordonanțe de urgență), iar nu printr-un act normativ de reglementare primară. Pe cale de consecință, se impune reformularea textelor incidente.

7. Sub aspectul respectării normelor de tehnică legislativă, formulăm următoarele observații și propuneri:

a) ca observație generală, semnalăm redactarea unor fraze lungi care nu asigură o înțelegere facilă a textelor, ceea ce poate conduce la interpretări diferite, aspect contrar normelor de tehnică legislativă potrivit cărora *„dacă dispoziția nu poate fi exprimată într-o singură propoziție sau frază, se pot adăuga noi propoziții sau fraze, separate prin punct și virgulă”*.

Tot ca observație generală, semnalăm utilizarea unor trimiteri imprecise și improprii stilului normativ, deoarece nu sunt prevăzute în mod expres normele vizate. Ca exemplu, menționăm expresiile *„prevăzute în regulamentele europene”* (art. 1 alin. (1)), *„conform legii”* *„în conformitate cu prevederile naționale și europene în domeniu”* [ art. 3 alin (4) lit. a) și b) ] și altele asemenea.

Ca urmare, având în vedere aceste aspecte, proiectul trebuie reanalizat și reformulat, cu respectarea prevederilor art.36 alin.(1) din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, conform cărora *„actele normative trebuie redactate într-un limbaj și stil juridic normativ, concis, sobru și clar, care să excludă orice echivoc, cu respectarea strictă a regulilor gramaticale și de ortografie”*.

b) cu referire la sintagma **„Mecanismului de Redresare și Reziliență”**, constatăm că în cuprinsul proiectului nu este redactată unitar, termenii „Redresare” și „Reziliență” fiind scriși uneori cu majusculă, alteori cu inițială mică, sau unul cu inițială mare și unul cu inițială mică. Astfel, pentru unitatea redactării, este necesară redactarea în mod similar a acestei sintagme în tot cuprinsul proiectului.

c) la **preambul**, constatăm folosirea unor abrevieri fără ca acestea să fie anterior explicitate (*exempli gratia*: abrevierea FEADR).

Totodată, pentru rigoarea redactării, sintagmele „31.02.2021” se vor scrie sub forma „31 decembrie”.

d) la **art.1 alin.(3)**, pentru asigurarea previzibilității și a clarității normei, recomandăm luarea în considerare a posibilității completării textului, în sensul prevederii termenului înăuntrul căruia urmează să fie aprobat, prin hotărâre a Guvernului, PNR. Pentru

identitate de rațiune, observația este valabilă la **art.2 alin.(9)** și la **art.5 alin.(1)**.

La **alin.(4) lit.a)**, pentru asigurarea unui spor de precizie normativă, de natură a conduce la evitarea unor potențiale interpretări subiective în procesul de aplicare a normei, propunem să fie avută în vedere definirea formulării „proiecte mature”.

e) la **art.2 alin.(1)**, pentru respectarea exigențelor normative, primul termen al enumerărilor de la lit.a) – c) se va scrie cu inițială mică, astfel cum s-a procedat la enumerările de la lit.d) - j).

Reiterăm această observație pentru toate situațiile similare din proiect.

La **lit.b)**, pentru o informare corectă asupra actului normativ la care se face referire, abrevierea OUG trebuie redată *in extenso*, respectiv „Ordonanța de urgență a Guvernului nr.”. De asemenea, la titlul acestui act, semnalăm că formularea „privind instituirea unor măsuri, precum și acordarea unui sprijin financiar pentru pregătirea portofoliului de proiecte în domenii strategice considerate prioritare pentru perioada de programare 2021-2027” este redată de două ori, fiind necesară corecția de rigoare.

La **lit.h)**, pentru utilizarea limbajului specific normativ, exprimarea „menționate în Anexa nr.1 din cadrul H.G.” se va reda sub forma „**prevăzute în anexa nr. 1 la Hotărârea Guvernului**”.

Reiterăm aceste observații, în mod corespunzător, pentru toate situațiile similare din proiect.

La **alin.(2) și (4)**, din analiza comparată a normelor se constată utilizarea unei terminologii care nu este redactată unitar.

Astfel, la alin.(2) se folosește sintagma „Beneficiarii finali menționați la alin.(1) lit.a)-k) ai fondurilor pentru elaborarea documentațiilor tehnico-economice”, în timp ce la alin.(4) regăsim sintagma „Beneficiarii finali de fonduri pentru elaborarea de documentații tehnico-economice prevăzuți la alin.(1)”. Precizăm și faptul că la alin.(5) se folosește sintagma „Beneficiarii finali de fonduri prevăzuți la alin.(1)”. Ca urmare, se impune folosirea aceleiași terminologii în toate situațiile.

La **alin.(8)**, pentru o corectă informare asupra Hotărârii Guvernului nr.907/2016, referirea la acest act se va face astfel: „Hotărârii Guvernului nr.907/2016 privind etapele de elaborare și conținutul-cadru al documentațiilor tehnico-economice aferente obiectivelor/proiectelor de investiții finanțate din fonduri publice, cu modificările și completările ulterioare”.

**f) la art.3 alin.(1),** norma de trimitere la categoriile de proiecte prevăzute la art.1 alin.(1)” nu este corectă, la respectivul alineat nefiind prevăzute proiecte, impunându-se astfel revederea și reformularea ei.

Totodată, deoarece se face trimitere la un element din cadrul proiectului, sintagma „din prezenta ordonanță de urgență” se va elimina, ca superfluă, observație valabilă pentru toate situațiile similare din proiect.

**g) la art.4 alin.(1) lit.a),** normele de trimitere la „beneficiarii finali prevăzuți la art.1, alin.(4), lit.c) și ale art.3, alin.(1) lit.a) din prezenta ordonanță de urgență” trebuie revăzute, nefiind corecte.

**h) la art.7 alin.(2),** pentru o informare completă asupra Legii nr.255/2010, după titlul acesteia se va introduce sintagma „cu modificările și completările ulterioare”.

**i) la art.8 alin.(1),** semnalăm că denumirea proiectelor de infrastructură la care se face referire nu este în concordanță deplină cu denumirea respectivelor proiecte, astfel cum este redată la art.2 alin.(1) lit.b), unde sunt acestea menționate. Se impune ca terminologia acestor proiecte să fie conformă cu aceea de la art.2, unde sunt identificate în mod expres proiectele pentru care se alocă fonduri.

Totodată, pentru rigoarea redactării, numeralul „01” se va scrie sub forma „1”.

**j) la art.9 alin.(1),** pentru o informare completă asupra Legii nr.55/2020, sintagma „cu modificările și completările ulterioare” se va înlocui cu sintagma „cu modificările ulterioare”.

**PREȘEDINTE**

**dr. Dragoș ILIESCU**

București  
Nr.896/31.08.2020