



CONSILIUL LEGISLATIV

AVIZ

referitor la propunerea legislativă pentru aprobarea Programului național de conformare a fondului construit existent, aflat în domeniul public sau privat

Analizând propunerea legislativă pentru aprobarea Programului național de conformare a fondului construit existent, aflat în domeniul public sau privat (b108/28.02.2024), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr. XXXV/1137/04.03.2024 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr. D240/05.03.2024,

CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art. 2 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 73/1993, republicată, cu completările ulterioare, și al art. 33 alin. (4) din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ, cu modificările ulterioare,

Avizează negativ propunerea legislativă, pentru următoarele considerente:

1. Propunerea legislativă are ca obiect aprobarea Programului național de conformare a fondului construit existent, aflat în domeniul public sau privat, la standardele de calitate prevăzute de Legea nr. 10/1995 privind calitatea în construcții, republicată, cu modificările și completările ulterioare, așa cum se menționează în Expunerea de motive.

2. Propunerea legislativă face parte din categoria legilor ordinare, prima Cameră sesizată fiind Senatul, în conformitate cu dispozițiile art. 75 alin. (1) din Constituția României, republicată.

3. Precizăm că, prin avizul pe care îl emite, Consiliul Legislativ nu se pronunță asupra oportunității soluțiilor legislative preconizate.

4. Referitor la **Expunerea de motive**, menționăm că aceasta nu se conformează prevederilor art. 31 din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, nefiind prezentate, printre altele, informații cu privire la consultările derulate în vederea elaborării propunerii sau la măsurile de implementare pe care le presupune aplicarea noului act normativ.

Mai mult, în Expunerea de motive nu regăsim nicio referire cu privire la aspecte esențiale privitoare la programul ce se aprobă în ceea ce privește: valoarea programului ce se dorește a fi aprobat, cine derulează acest program, care sunt domeniile specifice pentru care se realizează investițiile, care sunt obiectivele de investiții, care sunt beneficiarii programului.

Cu privire la problematica lipsei de fundamentare temeinică a actelor normative, Curtea Constituțională a reținut în Decizia nr. 139/2019 că *„În lipsa motivării, în sensul arătat, a legii adoptate, nu se poate cunoaște rațiunea legiuitorului, esențială pentru înțelegerea, interpretarea și aplicarea acesteia. (...) Caracterul sumar al instrumentului de prezentare și motivare, precum și lipsa de fundamentare temeinică a actelor normative au fost sancționate de Curtea Constituțională în jurisprudența sa, în raport cu aceleași exigențe de claritate, predictibilitate a legii și securitate a raporturilor juridice impuse de art. 1 alin. (5) din Constituție, cu invocarea deopotrivă a normelor de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative”*.

Pe de altă parte, semnalăm nerespectarea prevederilor art. 32 din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, potrivit căruia *„Documentele de motivare se redactează (...), folosindu-se terminologia proiectului de act normativ pe care îl prezintă”*. Astfel, în Expunerea de motive nici măcar nu apare termenul „program”, cu atât mai puțin sintagma din titlul propunerii, respectiv: „aprobarea Programului național de conformare a fondului construit existent, aflat în domeniul public sau privat”.

Totodată, semnalăm că nu există concordanță între conținutul propunerii și instrumentul de prezentare și motivare, sub aspectul obiectivului urmărit. Astfel, scopul declarat în Expunerea de motive este acela al creării *„unui mecanism eficient și unitar de intervenție a*

statului, în scopul conformării fondului construit public, de reglementare a cadrului de intervenție a autorităților publice centrale și locale, prin asigurarea unei finanțări minim necesare pentru conformarea clădirilor existente și aducerea lor în standardele de calitate cu respectarea cerințelor fundamentale pentru construcții prevăzute de art. 5, alin. (1) din Legea nr. 10/1995 privind calitatea în construcții, ...”.

Or, potrivit **art. 1 alin. (2)** „Scopul prezentei legi îl reprezintă stabilirea cadrului legal pentru implementarea unor proiecte de investiții de importanță națională, având ca obiectiv să asigure, pentru clădirile existente aflate în domeniul public sau privat al beneficiarilor, condiții de utilizare în siguranță prin aducerea acestora la stadiul de conformare prevăzut prin realizarea cerințelor fundamentale din Legea 10/1995 privind calitatea construcțiilor, republicată, cu modificările și completările ulterioare”.

5. În ceea ce privește **categoria actului normativ** prin intermediul căruia pot fi instituite reglementări de natura celor cuprinse în prezenta propunere, semnalăm că, potrivit **art. 25 lit. e) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019** privind Codul administrativ, cu modificările și completările ulterioare, **Guvernul „aprobă, prin hotărâre, strategiile, programele și metodologiile, pe domenii de activitate”.**

Prin urmare, în conformitate cu dispozițiile legale sus-menționate, soluția legislativă preconizată poate fi promovată **în cadrul politicilor guvernamentale**, adoptarea acesteia ținând de **competența exclusivă a Guvernului**, iar nu a Parlamentului, care nu se poate substitui autorității executive în această privință.

Semnalăm că, prin adoptarea propunerii legislative în actuala modalitate de legiferare și redactare, se pot crea premisele unor vicii de neconstituționalitate în raport cu prevederile **art. 1 alin. (4) și (5) din Constituția României, republicată**, referitoare la principiile separației puterilor în stat și al respectării legilor.

În acest sens, în jurisprudența constantă a Curții Constituționale¹, s-a reținut că: **Parlamentul, arogându-și competența de legiferare, în condițiile, domeniul și cu finalitatea urmărite, a**

¹ A se vedea Decizia nr. 600 din 9 noiembrie 2005, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1.060 din 26 noiembrie 2005, Decizia nr. 970 din 31 octombrie 2007, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 796 din 22 noiembrie 2007, Decizia nr. 494 din 21 noiembrie 2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 819 din 21 decembrie 2013, Decizia nr. 574 din 16 octombrie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 889 din 8 decembrie 2014, paragraful 21, sau Decizia nr. 777 din 28 noiembrie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1011 din 20 decembrie 2017, paragrafele 24 și 25.

încălcat principiul separației și echilibrului puterilor în stat, consacrat de art. 1 alin. (4) din Constituție, viciu care afectează legea în ansamblu. Curtea a mai reținut că acceptarea ideii potrivit căreia Parlamentul își poate exercita competența de autoritate legiuitoare în mod discreționar, oricând și în orice condiții, adoptând legi în domenii care aparțin în exclusivitate actelor cu caracter infralegal, administrativ, ar echivala cu o abatere de la prerogativele constituționale ale acestei autorități consacrate de art. 61 alin. (1) din Constituție și transformarea acesteia în autoritate publică executivă.

6. Pe de altă parte, analizând conținutul propunerii legislative, semnalăm că, pentru a asigura legislației interne o cât mai bună înțelegere și implicit o aplicare corectă, este esențial ca redactarea acesteia să fie una de calitate. Referitor la acest aspect, menționăm că, potrivit art. 6 alin. (1) teza I din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, „Proiectul de act normativ trebuie să instituie reguli necesare, suficiente și posibile care să conducă la o cât mai mare stabilitate și eficiență legislativă. [...]”.

Cu privire la aceste aspecte, Curtea Constituțională s-a pronunțat în mai multe rânduri, statuând că „una dintre cerințele principiului respectării legilor vizează calitatea actelor normative” și că „respectarea prevederilor Legii nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative se constituie într-un veritabil criteriu de constituționalitate prin prisma aplicării art. 1 alin. (5) din Constituție”.

În ceea ce privește criteriile de claritate, precizie, previzibilitate și predictibilitate pe care un text de lege trebuie să le îndeplinească, Curtea Constituțională, prin Decizia nr. 26/2012 a constatat că, potrivit art. 8 alin. (4) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, „textul legislativ trebuie să fie formulat clar, fluent și inteligibil, fără dificultăți sintactice și pasaje obscure sau echivoce”, iar potrivit art. 36 alin. (1) din aceeași lege, «actele normative trebuie redactate într-un limbaj și stil juridic specific normativ, concis, sobru, clar și precis care să excludă orice echivoc, cu respectarea strictă a regulilor gramaticale și de ortografie».”.

Așadar, pentru a se evita lacunele legislative, potrivit art. 24 din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, soluțiile propuse ar trebui să acopere întreaga problematică a relațiilor sociale ce reprezintă obiectul de reglementare, astfel încât să se asigure o cât mai mare stabilitate și eficiență legislativă.

În acest sens, precizăm următoarele:

6.1. Titlul are o redactare confuză, întrucât nu se precizează la ce anume trebuie să se conformeze fondul construit vizat. Atât din documentul de motivare, cât și din art. 1 alin. (2) ar rezulta că este avută în vedere conformarea la cerințele fundamentale aplicabile prevăzute la art. 5 alin. (1) din Legea nr. 10/1995 privind calitatea în construcții, republicată, cu modificările și completările ulterioare, dar pentru precizia reglementării, trebuia să se menționeze în mod expres, dacă aceasta a fost intenția inițiatorilor.

Observația de mai sus este valabilă și pentru **art. 1 alin. (1)**.

Totodată, referitor la sintagma „aflat în domeniul public sau privat”, aducem în atenția inițiatorilor că, potrivit legislației în vigoare², din domeniul public sau din domeniul privat fac parte bunurile care aparțin **statului ori unităților administrativ-teritoriale**.

Totodată, **Legea fundamentală**, care operează cu termenul „proprietate” la modul general, utilizând expresia „proprietate publică” în locul sintagmei „domeniu public” stabilește, la **art. 136 alin. (2)**, că *„Proprietatea publică (...) aparține statului sau unităților administrativ-teritoriale”*.

Facem această precizare întrucât **art. 1 alin. (1) - (3)** se referă, de asemenea, la fondul construit existent „aflat în domeniul public sau privat al beneficiarilor”, respectiv la clădirile „existente aflate în domeniul public sau privat al beneficiarilor”, iar printre beneficiarii programului enumerați la art. 2 figurează **și alte persoane decât statul sau unitățile administrativ-teritoriale**, nefiind astfel respectate dispozițiile constituționale și legale sus-menționate.

6.2. La art. 1 alin. (2), nu este clar ce desemnează sintagma „proiecte de investiții de importanță națională”, și anume dacă respectivele proiecte trebuie declarate astfel prin hotărâre a Guvernului, așa este cazul proiectelor de investiții în domeniul gazelor

² Legea nr. 287/2009 privind Codul civil, republicată, cu modificările și completările ulterioare; Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ, cu modificările și completările ulterioare.

naturale, care sunt declarate ca proiecte de importanță națională prin hotărâre a Guvernului.

Precizăm că, în lipsa unei referiri la declararea proiectelor de investiții ca fiind de importanță națională, norma propusă este de natură a genera confuzie, mai ales că, prin raportare la **alin. (3)** al aceluiași articol, ar rezulta că sunt considerate de importanță națională proiectele de investiții din „domeniile” enumerate în cadrul alineatului sus-menționat.

La același alineat, prin redactarea sa defectuoasă, sintagma „prin aducerea acestora la stadiul de conformare prevăzut prin realizarea cerințelor fundamentale din Legea 10/1995 privind calitatea construcțiilor” face ca intenția de reglementare să fie neclară.

La **alin. (3)**, semnalăm că enumerările prezentate nu reprezintă „domenii”, așa cum se menționează în **partea introductivă** a alineatului.

La **a opta enumerare**, marcată incorect prin semnul grafic „•” precizăm că denumirea actuală, consacrată la art. 77 din Legea nr. 76/2012 pentru punerea în aplicare a Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă, cu modificările și completările ulterioare, este „**societăți**”, nu „societăți comerciale”.

Observația este valabilă și pentru **art. 2**.

La **a noua enumerare**, marcată incorect prin semnul grafic „•” pentru claritatea reglementării, ar fi fost necesară o definiție a „**infrastructurii turistice**” în cadrul propunerii.

Precizăm că, potrivit normelor de tehnică legislativă, enumerările trebuie marcate prin literele mici ale alfabetului și nu prin alte semne grafice.

Totodată, în locul expresiei „autoritățile publice locale” ar fi trebuit folosită sintagma „autoritățile **administrației** publice locale”, iar în locul expresiei „aflate în proprietatea publică sau privată a unităților administrativ-teritoriale”, trebuia utilizată sintagma corectă „aflate în **domeniul public sau privat al** unităților administrativ-teritoriale”.

6.3. La **art. 3**, sintagma „cu respectarea prevederilor legale în vigoare”, face ca norma să fie imprecisă, dar și neclară în contextul dat.

6.4. La **art. 4**, la **alin. (2) teza I**, prin referirea la operatori, norma este vagă, întrucât, în ipoteza în care au fost avuți în vedere operatorii **economici** care execută lucrările respective, și care cauzează un prejudiciu **beneficiarilor**, acestora li se angajează, oricum, răspunderea civilă, astfel că este superfluu să se prevadă, în cazul de față, obligația de plată a despăgubirilor.

De altfel, precizăm că superfluă este și **teza a 2-a**, potrivit căreia „Cuantumul despăgubirilor se stabilește prin acordul părților sau, în cazul în care părțile nu ajung la un acord, prin hotărâre judecătorească”.

La **alin. (3)**, în redactarea sa actuală, norma este neclară, neînțelegându-se ce anume va face obiectul respectivelor norme metodologice.

La **alin. (6)**, semnalăm că denumirea completă a ministerului la care se face referire este „Ministerul Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Administrației”.

6.5. La **art. 6 alin. (1)**, prin referirea și la contractele „de bunuri”, pe lângă cele de „servicii/lucrări”, textul nu se corelează cu **art. 10** care se referă la contractarea serviciilor și/sau lucrărilor necesare realizării obiectivului de investiții. Indicat ar fi fost ca cele două texte să se fi referit la atribuirea de contracte **de achiziție publică**.

6.6. Întrucât atât **art. 8**, cât și **art. 4 alin. (3) și (4)** vizează detalierea anumitor aspecte prin normele metodologice de aplicare a programului, pentru suplețea textului propunerii, aceste prevederi ar fi trebuit să se regăsească în cadrul unuia și aceluiași articol, în cazul de față în cadrul **art. 11**.

6.7. La **art. 9 alin. (3)**, pentru precizia și predictibilitatea normei, trebuia menționată în mod expres hotărârea Guvernului, identificată prin numărul și anul adoptării sale, titlu, precum și evenimentele legislative suferite de aceasta, dacă există.

6.8. La **art. 11**, astfel cum este redactat textul în mod greșit („prin **ordin ale** ministrului ...”), nu se înțelege dacă normele metodologice și standardele de cost ar urma să facă obiectul unui singur ordin sau a două ordine diferite.

*
* * *

Având în vedere considerentele expuse *supra*, propunerea legislativă necesită a fi reconsiderată, atât din punctul de vedere al soluțiilor legislative preconizate, care trebuie să fie în concordanță cu dispozițiile legale în vigoare, cât și din punctul de vedere al exprimării soluțiilor, în acord cu exigențele de tehnică legislativă, în mod clar și precis, fără echivoc.

PREȘEDINTE
Florin IORDACHE



București
Nr. 342/02.04.2024