



Biroul permanent al Senatului

Bp. 512, 513, 514, 515, 520 / 8.12.2021

Biroul permanent al Senatului

535, 536, 537, 538, 539 / 13.12.2021

SENATUL ROMÂNIEI

Domnului Secretar General Ciprian BUCUR

Stimate Domnule Secretar General,

Urmare solicitării Dumneavoastră **nr.XXXV/5457/08.11.2021** (b512/3.11.2021, b513/3.11.2021, b514/03.11.2021, b515/03.11.2021 și b520/5.11.2021), vă transmitem alăturat, avizele Consiliului Legislativ referitoare la:

Bp.512. -propunerea legislativă pentru modificarea Legii nr.219/2015 privind economia socială; L535.

Bp.513. -propunerea legislativă pentru modificarea Legii nr.78/2014 privind reglementarea activității de voluntariat în România; L536.

Bp.514. -propunerea legislativă pentru completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ; L537.

Bp.515. -propunerea legislativă pentru modificarea Legii nr.227/2015 privind Codul fiscal; L538.

Bp.520. -propunerea legislativă pentru modificarea Legii nr.422/2001 privind protejarea monumentelor istorice. L539.

Totodată, în vederea facilitării analizei juridice a proiectelor, vă înaintăm, pentru fiecare dintre acestea, fișele actelor normative incidente reglementărilor propuse, cu toate intervențiile legislative suferite, astfel cum rezultă din evidența legislativă a Consiliului Legislativ.

Cu deosebită considerație,


Florin IORDACHE

București
Nr.A401/06.12.2021



Biroul permanent al Senatului

Bp. 512..... / 8.12.2021.....

Biroul permanent al Senatului

L. 535..... / 13.12.2021.....

AVIZ
referitor la propunerea legislativă pentru modificarea
Legii nr.219/2015 privind economia socială

Analizând **propunerea legislativă pentru modificarea Legii nr.219/2015 privind economia socială** (b512/3.11.2021), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr.XXXV/5457/08.11.2021 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr.D1003 din 9.11.2021,

CONSILIUL LEGISLATIV

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

Avizează favorabil propunerea legislativă, cu următoarele observații și propuneri:

1. Propunerea legislativă are ca obiect modificarea art.6 din Legea nr.219/2015 privind economia socială, cu modificările ulterioare, în sensul ca definiția grupului vulnerabil să se refere în mod expres și la persoanele sau familiile care prezintă riscul de a-și pierde capacitatea de satisfacere a nevoilor zilnice de trai, în conformitate cu strategiile naționale aferente diferitelor domenii care vizează grupuri vulnerabile sau dezavantajate/defavorizate în ocupare, educație, sănătate, locuire sau altele asemenea.

Totodată, se preconizează ca apartenența la grupul vulnerabil să poată fi dovedită prin acte eliberate inclusiv de „structurile independente de exercitare a profesiei de asistent social”.

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.

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

3. Având în vedere că intervențiile legislative preconizate vizează un singur element structural din actul normativ de bază, pentru ca **titlul** să reflecte cu acuratețe obiectul reglementării, propunem ca acesta să fie reformulat astfel:

„Lege pentru modificarea **art.6 din Legea nr.219/2015** privind economia socială”.

4. La **titlu**, din considerente de ordin ortografic, este necesară scrierea cuvântului „Pentru” cu inițială mică.

Observația este valabilă și referitor la cuvântul „Lege” din finalul **formulei introductive**.

5. La **articolul unic partea dispozitivă**, întrucât se preconizează două intervenții legislative asupra unor subdiviziuni structurale distincte din cadrul aceluiași articol, exprimarea celor două intenții de modificare a acestora în același timp - cum este cazul de față - este incorectă din punct de vedere al normelor de tehnică legislativă. Astfel, potrivit uzanței normative, pentru categoriile de acte normative modificatoare, fiecare operațiune de modificare în parte trebuie dispusă separat, înăuntrul unor **părți dispozitive**, marcate cu cifre arabe.

În plus, privitor la Legea nr.219/2015, precizăm că acesteia i-au fost aduse doar modificări, astfel încât, mențiunea „cu modificările și completările ulterioare” este eronată.

Față de cele arătate mai sus, propunem ca articolul unic să fie redactat într-o manieră specifică rigorilor normative astfel:

«„Articol unic. - Articolul 6 din Legea nr.219/2015 privind economia socială, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.561 din 28 iulie 2015, cu modificările ulterioare, se modifică după cum urmează:

1. Alineatul (1) litera h) va avea următorul cuprins:

„h)” ;

2. Alineatul (2) va avea următorul cuprins:

„(2)”».

Ca o consecință a reformulării actualei părți dispozitive a articolului unic, ceea ce a implicat disjungerea dispoziției de modificare corespunzător celor două intervenții legislative, aceasta devine **parte introductivă**.

6. La norma propusă pentru **art.6 alin.(1) lit.h)**, întrucât Legii nr.292/2011 i-au fost aduse intervenții, este necesar ca, după referirea la aceasta, să fie inserată sintagma „cu modificările și completările ulterioare”.

Semnalăm, însă, că modificarea definiției grupului vulnerabil prin adăugarea sintagmei „sau în conformitate cu **strategiile naționale** aferente diferitelor domenii care vizează grupuri vulnerabile sau dezavantajate/defavorizate în ocupare, educație, sănătate, locuire sau **alte asemenea**” determină lipsa de previzibilitate a normei, încălcându-se astfel dispozițiile **art.1 alin.(5) din Constituție**, referitoare la principiul legalității, în componenta sa referitoare la calitatea legii.

Întrucât strategia este un document de politici publice care cuprinde anumite obiective, priorități și direcții de acțiune, un astfel de document nu poate fi avut în vedere *per se* la conturarea cu suficientă precizie a definiției menționate.

De asemenea, expresia „sau alte asemenea” nu conferă suficientă precizie și predictibilitate normei preconizate.

Menționăm că, potrivit jurisprudenței constante a Curții Constituționale, de exemplu, **Decizia nr.619/2016**, *„legea trebuie să întrunească cele trei cerințe de calitate care rezultă din art. 1 alin. (5) din Constituție - claritate, precizie și previzibilitate. Curtea a statuat că respectarea legilor este obligatorie, însă nu se poate pretinde unui subiect de drept să respecte o lege care nu este clară, precisă și previzibilă, întrucât acesta nu își poate adapta conduita în funcție de ipoteza normativă a legii. De aceea, una dintre cerințele principiului respectării legilor vizează calitatea actelor normative. Așadar, orice act normativ trebuie să îndeplinească anumite condiții calitative, respectiv să fie clar, precis și previzibil”*.

De asemenea, prin **Decizia nr.887/2020**, Curtea Constituțională a reiterat că *„orice act normativ trebuie să îndeplinească anumite condiții calitative, printre acestea numărându-se **previzibilitatea**, ceea ce presupune că acesta trebuie să fie suficient de precis și clar pentru a putea fi aplicat”*.

Pe de altă parte, menționăm că, potrivit art.6 lit.p) din legea sus-menționată - la care textul face trimitere - , *„grupul vulnerabil desemnează persoane sau familii care sunt în risc de a-și pierde capacitatea de satisfacere a nevoilor zilnice de trai din cauza unor situații de boală, dizabilitate, sărăcie, dependență de droguri sau de alcool ori a altor situații care conduc la vulnerabilitate economică și socială”*. Prin urmare, situațiile care determină apartenența unor persoane la grupurile vulnerabile, în conformitate cu strategiile naționale respective, se încadrează la **orice alte „situații care conduc la vulnerabilitate economică și socială”** prevăzute de dispoziția de

lege lata anterefertă, căci ar fi ilogic și de neconceput ca strategiile naționale vizate de text să se raporteze la alte situații decât cele care conduc la vulnerabilitate economică și socială atunci când încadrează anumite persoane în categoria grupurilor vulnerabile. Dacă ar fi așa, întrucât respectivele strategii sunt adoptate prin acte administrative infralegale, ar însemna că definirea noțiunii de „grup vulnerabil” s-ar realiza, **la nivel primar**, parte prin lege, **parte prin act administrativ infralegal**, situație care ar da posibilitatea modificării tacite a unei dispoziții legale prin acte administrative infralegale, contrar dispozițiilor art.1 alin.(4) din Constituție, referitoare la principiul separației puterilor în stat, și ale art.61 alin.(1) din Legea fundamentală, referitoare la rolul Parlamentului.

În acest sens, apreciem că sunt aplicabile *mutatis-mutandis*, următoarele considerente reținute de Curtea Constituțională prin Decizia nr.62/2018: *„Parlamentul, prin dispozițiile legale mai sus menționate, a procedat, practic, în sensul unei „negări de legiferare” sau a unei „de-legiferări”, prevăzând în competența Guvernului atribuția de a stabili, prin hotărâre, entitățile comerciale cu capital integral sau majoritar de stat care pot fi exceptate de la regimul legal al guvernantei corporative, stabilit prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr.109/2011, aprobată prin Legea nr.111/2016. Or, hotărârile Guvernului sunt adoptate în scopul aplicării legii, în sensul reglementării unor modalități concrete și detaliate de aducere la îndeplinire a măsurilor prevăzute de lege, astfel cum impune art. 108 alin.(2) din Constituție: „Hotărârile se emit pentru organizarea executării legilor”. (...) Deși ar avea un aparent temei legal, o asemenea hotărâre a Guvernului depășește rolul său constituțional de strictă aplicare și detaliere a normei legale - de rang superior-deoarece, prin conținutul său, **reglementează în mod direct și distinct noi destinatari ai unor exceptări de la aplicarea regimului legal al guvernantei corporative a întreprinderilor publice, având, în definitiv, același obiect de reglementare ca și legea examinată în prezenta cauză”**.*

Față de cele de mai sus, având în vedere că, în cadrul Expunerii de motive, inițiatorii menționează că, deși definiția grupului vulnerabil dată de art.6 alin.(1) lit.h) este generoasă, „în realitate ea este aplicată destul de restrictiv” - de unde rezultă că intenția de reglementare este ca această definiție să se refere în mod expres la strategiile respective -, apreciem că acest lucru nu se poate realiza decât în cazul înlocuirii sintagmei „sau în conformitate cu strategiile naționale” prin sintagma

„inclusiv în conformitate cu strategiile naționale”, care schimbă sensul dispoziției.

În același timp, referitor la exprimarea „sau alte asemenea” din rațiunile arătate anterior, propunem revederea acesteia, în sensul dezvoltării ei prin menționarea în mod expres a domeniilor avute în vedere. În eventualitatea în care nu se dă curs acestei propuneri, pentru corectitudinea exprimării, este necesar ca expresia „sau alte asemenea” să fie înlocuită cu expresia „sau alte asemenea”.

7. La norma propusă pentru **art.6 alin.(2)**, semnalăm că termenul „autorități” nu este suficient de precis, ceea ce afectează inclusiv predictibilitatea acesteia. În cazul în care intenția inițiatorilor a fost să se refere la autorități **publice**, acest lucru trebuie prevăzut în mod expres.

Totodată, contextul necesită inserarea prepoziției „de” înaintea sintagmei „alte categorii de persoane juridice”.

De asemenea, semnalăm că sintagma „inclusiv de structurile independente de exercitare a profesiei de asistent social” este lipsită de claritate și previzibilitate. Astfel, nu este clar dacă aceasta vizează doar *cabinetele individuale de asistență socială, cabinetele asociate de asistență socială și societățile civile profesionale de asistență socială* sau se referă și la alte „structuri”, așa cum reiese din Expunerea de motive, unde aceste forme de exercitare a profesiei de asistent social sunt enumerate cu titlu exemplificativ.

În plus, întrucât, dintre formele de exercitare a profesiei de asistent social (și anume, cabinetele individuale de asistență socială, cabinetele asociate de asistență socială și societățile civile profesionale de asistență socială), potrivit Legii nr.466/2004 privind Statutul asistentului social, cu modificările ulterioare, numai societățile civile profesionale de asistență socială au personalitate juridică, propunem înlocuirea cuvântului „inclusiv” cu expresia „**precum și**”. În acest fel se asigură corelarea cu ceea ce se prevede anterior în cadrul textului, care se referă la „alte categorii de *persoane juridice* cu competențe în domeniu”.

În orice caz, menționăm că sintagma în discuție este lipsită de rigoare normativă, având în vedere că, potrivit art.9 alin.(1) din Legea nr.466/2004 privind Statutul asistentului social, cu modificările ulterioare, „*Profesia de asistent social poate fi exercitată independent, în condiții de liberă practică, în formele prevăzute de prezentul articol, (...)*”. Așadar, independența la care se referă

dispoziția de mai sus vizează **exercitarea profesiei** de asistent social, nu reprezintă un atribut care caracterizează „structurile” respective.

Față de cele arătate mai sus, este necesară reformularea textului, în funcție de intenția de reglementare, dar și pentru conformitate cu rigoarea normativă. În eventualitatea în care au fost avute în vedere exclusiv *cabinetele individuale de asistență socială, cabinetele asociate de asistență socială și societățile civile profesionale de asistență socială*, pentru evitarea oricărui dubiu în interpretare, propunem ca textul să se refere în mod expres la acestea, în loc să folosească sintagma „structurile independente de exercitare a profesiei de asistent social”.

8. În scopul corelării dispozițiilor preconizate cu Normele metodologice de aplicare a prevederilor Legii nr.219/2015 privind economia socială, aprobate prin Hotărârea Guvernului nr.585/2016, este necesar ca, în finalul propunerii, să fie inserat un articol distinct, marcat cu cifră romană (**art.II**) care să dispună că Guvernul va modifica respectivele Norme metodologice, în conformitate cu prevederile prezentei legi, prevăzând și un termen rezonabil pentru aceasta. Ca urmare a acestei observații, **articolul unic** va deveni **art.I**.

ROMÂNIA
PREȘEDINTE

Florin IORDACHE

București

Nr.960/06.12.2021

L. nr. 219/2015

M. Of. nr. 561/28 iul. 2015

Lege privind economia socială

¹ promulgată prin D. nr. 671/2015 M. Of. nr. 561/28 iul. 2015
Decret pentru promulgarea Legii privind economia socială

² modificări prin L. nr. 210/2016 M. Of. nr. 913/14 nov. 2016 *modifică art. 30*
Lege pentru modificarea unor acte normative

L. nr. 292/2011

M. Of. nr. 905/20 dec. 2011

Legea asistenței sociale

- 1 promulgată prin D. nr. 975/2011 M. Of. nr. 905/20 dec. 2011
Decret privind promulgarea Legii asistenței sociale

- 2 modificări prin O.G. nr. 31/2015 M. Of. nr. 651/27 aug. 2015 *modifică art. 37 alin. (3) lit. e)*
Ordonanță pentru modificarea art. 37 alin. (3) lit. e) din Legea asistenței sociale nr. 292/2011, precum și pentru abrogarea art. 11 alin. (5) din Ordonanța Guvernului nr. 68/2003 privind serviciile sociale
aprobată prin L. nr. 82/2016 M. Of. nr. 341/4 mai 2016

- 3 modificări prin L. nr. 82/2016 M. Of. nr. 341/4 mai 2016 *aprobă O.G. nr. 31/2015*
Lege privind aprobarea Ordonanței Guvernului nr. 31/2015 pentru modificarea art. 37 alin. (3) lit. e) din Legea asistenței sociale nr. 292/2011, precum și pentru abrogarea art. 11 alin. (5) din Ordonanța Guvernului nr. 68/2003 privind serviciile sociale

- 4 modificări prin O.U.G. nr. 82/2016 M. Of. nr. 965/29 nov. 2016 *modifică art. 114 alin. (1) lit. a), art. 116 alin. (1) lit. a)*
Ordonanță de urgență pentru aprobarea Statutului special al funcției publice specifice de inspector social și pentru modificarea și completarea unor acte normative
aprobată prin L. nr. 16/2018 M. Of. nr. 35/16 ian. 2018

- 5 modificări prin L. nr. 79/2017 M. Of. nr. 305/28 apr. 2017 *modifică art. 30 alin.(3) lit.a), art. 73 alin.(3), art. 74 alin.(2); introduce lit.c_1) la art. 30 alin.(4) și lit.e) la art. 73 alin.(2)*
Lege pentru modificarea și completarea Legii asistenței sociale nr. 292/2011 și pentru completarea Legii nr. 34/1998 privind acordarea unor subvenții asociațiilor și fundațiilor române cu personalitate juridică, care înființează și administrează unități de asistență socială

- 6 completat prin L. nr. 110/2017 M. Of. nr. 389/24 mai 2017 *introduce alin. (6) la art. 41*
Lege pentru completarea Legii nr. 95/2006 privind reforma în domeniul sănătății, precum și a art. 41 din Legea asistenței sociale nr. 292/2011

- 7 modificări prin L. nr. 16/2018 M. Of. nr. 35/16 ian. 2018 *aprobă O.U.G. nr. 82/2016*
Lege privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 82/2016 pentru aprobarea Statutului special al funcției publice specifice de inspector social și pentru modificarea și completarea unor acte normative

- 8 completat prin L. nr. 194/2018 M. Of. nr. 642/24 iul. 2018 *introduce alin. (2) la art. 106 și alin. (3) la art. 115*
Lege pentru completarea Legii asistenței sociale nr. 292/2011

- 9 completat prin L. nr. 231/2020 M. Of. nr. 1036/5 nov. 2020 *introduce alin. (2)-(4) la art. 69, alin. (2_1)-(2_3) la art. 76 și art. 76_1 la data de 5 februarie 2021*
Lege pentru completarea Legii asistenței sociale nr. 292/2011

H.G. nr. 585/2016

M. Of. nr. 660/29 aug. 2016

*Hotărâre pentru aprobarea Normelor metodologice de aplicare a prevederilor Legii nr. 219/2015
privind economia socială*

¹ rectificare

RECTIFICARE

M. Of. nr. 705/12 sep. 2016

*rectifică anexa nr. 8 la normele
metodologice*