



Parlamentul României

Senat

Secretar General

Nr. B444/21.11.2024

Doamnei

IOANA BRAN-VOINEA

SECRETAR GENERAL ADJUNCT AL CAMEREI DEPUTAȚILOR

Vă transmitem, alăturat, în original, punctul de vedere al Guvernului referitor la *Propunerea legislativă privind reorganizarea administrativă a județului Ialomița pentru modificarea anexei la Legea nr.2/1968 privind organizarea administrativă a teritoriului României* (B444/2024), aflată în dezbateră Camerei Deputaților.

SECRETAR GENERAL
ROMANIA
SENAT
MARIO - OVIDIU OPREA



PRIM MINISTRU

Biroul permanent al Senatului

Bp. 444, 21.11.2024

Domnule președinte,

În conformitate cu prevederile art. 111 alin. (1) din Constituție și în temeiul art. 25 lit. (b) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul Administrativ, Guvernul României formulează următorul:

PUNCT DE VEDERE

referitor la propunerea legislativă privind reorganizarea administrativă a județului Ialomița pentru modificarea anexei la Legea nr. 2/1968 privind organizarea administrativă a teritoriului României, inițiată de domnul senator AUR Adrian Costea (Bp. 444/2024).

I. Principalele reglementări

Inițiativa legislativă are ca obiect de reglementare reorganizarea administrativă a județului Ialomița, precum și modificarea anexei la *Legea nr. 2/1968 privind organizarea administrativă a teritoriului României, republicată, cu modificările și completările ulterioare*, în acest sens.

Potrivit *Expunerii de motive*, intervenția legislativă propusă de inițiator este justificată prin faptul că se urmărește „reorganizarea administrativă a județului Ialomița, prin fuziunea unităților administrativ-teritoriale existente, în scopul reducerii numărului acestora de la 66 la 22”.

II. Observații și propuneri

A. Considerații generale

1. Referitor la conținutul *Expunerii de motive*, precizăm că acesta nu a fost elaborat cu respectarea cerințelor prevăzute de *Legea nr. 24/2000*¹, și anume, potrivit dispozițiilor art. 6 alin. (1) și ale art. 31 alin. (1) instrumentul de prezentare și motivare trebuie să includă cerințele care reclamă intervenția normativă, cu referire la insuficiențele și neconcordanțele reglementărilor în vigoare, impactul socioeconomic, impactul asupra sistemului juridic, consultările derulate în vederea elaborării proiectului de act normativ, organizațiile și specialiștii consultați, precum și activitățile de informare publică.

Or, raportat la conținutul propriu-zis al *Expunerii de motive*, din perspectiva celor expuse mai sus, precizăm că datele oferite în cuprinsul instrumentului de prezentare sunt insuficiente, în raport de exigențele prevăzute de normele legale în vigoare, astfel că, era necesară completarea acestuia în mod corespunzător.

În ceea ce privește realizarea reorganizării administrative a județului Ialomița, considerăm că era necesar să se țină cont de dispozițiile art. 95 alin. (4) din *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ, cu modificările și completările ulterioare*, potrivit căreia „*orice modificare a limitelor teritoriale ale unităților administrativ-teritoriale care privește înființarea, reînființarea sau reorganizarea acestora se poate efectua numai prin lege și după consultarea obligatorie a cetățenilor din unitățile administrativ-teritoriale respective prin referendum local, în condițiile legii*”.

În același sens sunt și dispozițiile art. 13 alin. (3) din *Legea nr. 3/2000*², potrivit căreia „*proiectele de lege sau propunerile legislative privind modificarea limitelor teritoriale ale comunelor, orașelor și județelor se înaintează Parlamentului spre adoptare numai după consultarea prealabilă a cetățenilor din unitățile administrativ-teritoriale respective, prin referendum. În acest caz organizarea referendumului este obligatorie*”.

Prin urmare, ținând cont că în acest caz organizarea referendumului este obligatorie și că reorganizarea administrativă a unităților

¹ privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

² *Legea nr. 3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului, cu modificările și completările ulterioare*

administrativ-teritoriale din componența județului Ialomița poate constitui o problemă de interes deosebit pentru locuitorii din fiecare unitate administrativ-teritorială implicată, aceasta poate fi supusă aprobării locuitorilor, prin referendum local, în condițiile *Legii nr. 3/2000*.

Astfel, potrivit art. 13 alin. (1) din actul normativ amintit, problemele de interes deosebit din unitățile administrativ-teritoriale și subdiviziunile administrativ-teritoriale ale municipiilor pot fi supuse, în condițiile prezentei legi, aprobării locuitorilor, prin referendum local.

Din *Expunerea de motive* a inițiativei legislative nu rezultă că locuitorii unităților administrativ-teritoriale din componența județului Ialomița, pentru care se propune reorganizarea acestora, ar fi fost consultați prin referendum local cu privire la această problemă.

Tot referitor la *Expunerea de motive*, semnalăm faptul că aceasta nu prezintă criteriile clare care au stat la baza propunerii de reorganizare administrativ-teritorială a județului Ialomița.

Considerăm că reorganizarea administrativ-teritorială trebuie să fie precedată de analize aprofundate și studii de impact în vederea unei fundamentări solide a propunerii și nu trebuie să se limiteze doar la reducerea numărului de unități administrative, fiind necesar un set complex de măsuri complementare care vor avea nevoie de timp, resurse și susținere politică și administrativă, de exemplu modificări ale legislației și sistemului instituțional care reglementează funcționarea administrației publice centrale și locale, finalizarea procesului de descentralizare administrativă și fiscală, adaptarea sistemului electoral, revizuirea programelor de investiții etc.

Astfel, apreciem că reorganizarea județelor trebuie să fie precedată de studii și analize detaliate prin care să se evalueze impactul acestora asupra domeniilor dezvoltării teritoriale și care să aibă în vedere *principiul identității regionale*, precum și pe cele privind *funcționalitatea economică și administrativă*.

Totodată, precizăm că, prin *Legea nr. 351/2001*³, sunt stabiliți principalii indicatori, elementele și nivelurile de dotare prevăzute de lege pentru ierarhizarea localităților urbane și rurale. Astfel, la art. 4 din acest act normativ sunt stabilite situațiile și modalitățile de unificare administrativă a unităților administrativ-teritoriale, motiv pentru care

³ *Legea nr. 351/2001 privind aprobarea Planului de amenajare a teritoriului național - Secțiunea a IV-a Rețeaua de localități, cu modificările și completările ulterioare*

considerăm că aceste reglementări puteau fi avute în vedere la propunerea de reorganizare a unităților administrativ-teritoriale în discuție.

De asemenea, având în vedere prevederile legale în vigoare, inclusiv în cazul comunelor în care s-au produs scăderi accentuate de populație, cuprinse în tabelele de la pct. 5.0 și 5.1 ale anexei nr. IV la Lege, pentru care, conform art. 4 alin. (3), Guvernul încurajează unificarea administrativă a câte două sau mai multe dintre aceste comune care trebuie să fie învecinate, considerăm că era necesară parcurgerea etapelor prevăzute de *Legea nr. 351/2001*, inclusiv organizarea de referendumuri locale la inițiativa autorităților administrației publice locale, pentru a se ține cont de voința exprimată de populația din comunele respective.

2. Prin conținutul său normativ, inițiativa legislativă face parte din categoria legilor organice, fiind incidente prevederile art. 73 alin. (3) lit. o) din *Constituția României, republicată*, iar în aplicarea dispozițiilor art. 75 alin. (1) din *Legea fundamentală*, prima Cameră sesizată este Camera Deputaților, în cazul de față, inițiativa legislativă fiind depusă, mai întâi, la Senat.

3. Totodată, în ceea ce privește „*implicațiile pe care noua reglementare le are asupra legislației în vigoare*”, ar fi fost necesară o analiză a tuturor actelor normative în domeniul amenajării teritoriului.

Astfel, menționăm că instrumentul de prezentare și motivare nu face nicio referire la implicațiile pe care proiectul le-ar putea avea, de exemplu, asupra dispozițiilor din actele normative cu al căror obiect de reglementare se află în strânsă relație, cum ar fi: *Legea nr. 350/2001 privind amenajarea teritoriului și urbanismului*, *Legea nr. 351/2001 privind aprobarea Planului de amenajare a teritoriului național - Secțiunea a IV-a Rețeaua de localități*, *Legea nr. 246/2022 privind zonele metropolitane*, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative.

Se creează, astfel, o necorelare cu prevederile actelor normative mai sus menționate, de natură să aducă atingere *principiului accesibilității legii* și, implicit, art. 1 alin. (3) și (5) din *Constituție*, căci, în ceea ce privește accesibilitatea legii, Curtea Constituțională a constatat că, pentru a fi îndeplinită cerința de accesibilitate a legii, nu este suficient ca o lege să fie adusă la cunoștința publică, ci este necesar ca între actele

normative care reglementează un anumit domeniu să existe atât o conexiune logică pentru a da posibilitatea destinatarilor acestora să determine conținutul domeniului reglementat, cât și o corespondență sub aspectul forței lor juridice. În acest sens, normele de tehnică legislative referitoare la integrarea proiectului în ansamblul legislației statuează că actul normativ trebuie să se integreze organic în sistemul legislației, scop în care actul normativ trebuie corelat cu prevederile actelor normative de nivel superior sau de același nivel cu care se află în conexiune [art. 13 lit. a) din *Legea nr. 24/2000*]⁴.

4. Ținând seama de dispozițiile art.120 alin. (1) și următoarele din *Constituție*, modificarea componenței UAT-urilor, ca urmare a reorganizării acestora, este în contradicție cu prevederile legale invocate mai sus, încălcându-se *principiile de bază ale descentralizării, autonomiei locale și deconcentrării serviciilor publice*.

Astfel, nu reiese cu suficientă claritate și precizie cum se vor organiza autoritățile administrației publice locale în urma desființării anumitor UAT-uri și cum vor fi puse în aplicare normele propuse, în acord cu prevederile de nivel constituțional.

Totodată, considerăm că procesul de reorganizare administrativ-teritorială trebuie să vizeze întregul teritoriu național, nu doar un singur județ.

5. Față de cele de mai sus, întrucât inițiativa legislativă nu întrunește condiția impusă de lege a consultării obligatorii a cetățenilor din unitățile administrativ-teritoriale respective prin referendum local, apreciem că sunt aplicabile, *mutatis mutandis*, următoarele considerente reținute de Curtea Constituțională prin *Decizia nr. 1/2014*: „Analizând reglementarea criticată, Curtea reține că adoptarea acesteia a fost realizată cu nerespectarea Legii-cadru nr. 195/2006, ceea ce se constituie într-o încălcare a dispozițiilor art. 1 alin. (5) din *Constituție* referitoare la obligația de respectare a legilor. În acest sens, Curtea constată că legea criticată nu respectă art. 5 alin. (1) din *Legea-cadru nr. 195/2006*, care prevede că <Transferul competențelor este fundamentat pe analize de impact și realizat pe baza unor metodologii specifice și a unor sisteme de indicatori de monitorizare, elaborate de

⁴ *Decizia Curții Constituționale nr. 363/2015 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 6 din Legea nr. 241/2005 pentru prevenirea și combaterea evaziunii fiscale*

către ministere și celelalte organe de specialitate ale administrației publice centrale, în colaborare cu Ministerul Administrației și Internelor și structurile asociative ale autorităților administrației publice locale>”.

6. Nu în ultimul rând, constatăm că măsurile propuse instituie premisele încălcării art. 3 alin. (3) din *Legea fundamentală*, potrivit căruia „*teritoriul este organizat, sub aspect administrativ, în comune, orașe și județe. În condițiile legii, unele orașe sunt declarate municipii*”. În acest sens, Curtea Constituțională a statuat în *Decizia nr. 1177/2007* faptul că „*organizarea administrativă a teritoriului înseamnă delimitarea acestuia, potrivit unor criterii economice, sociale, culturale, de mediu, populație etc., în unități administrativ-teritoriale, în scopul organizării și funcționării administrației publice locale în temeiul principiilor descentralizării, autonomiei locale și deconcentrării serviciilor publice, precum și al eligibilității autorităților administrației publice locale*”.

7. Cu privire la reducerea numărului de UAT-uri de la 66 la 22, apreciem că măsura se constituie într-o reformă administrativ-teritorială complexă cu implicații majore atât asupra legislației, cât și asupra organizării și funcționării autorităților publice locale și cetățenilor. Astfel, apreciem că pe baza Strategiei de dezvoltare teritorială, realizată în condițiile art. 18 alin. (1) lit. a) din *Legea nr. 350/2001*, pentru adoptarea unei asemenea măsuri la nivel legislativ trebuia realizată în prealabil o evaluare complexă concretizată într-un studiu de impact.

De asemenea, în conformitate cu prevederile art. 26 din *Legea nr. 24/2000*, proiectul trebuie să conțină soluții legislative pentru situații tranzitorii generate de intrarea în vigoare a prezentului proiect, având în vedere afectarea raporturilor sau situațiilor juridice „*născute sub vechea reglementare, dar care nu și-au produs în întregime efectele până la data intrării în vigoare a noii reglementări*”.

Considerăm că problema actuală constă mai degrabă în lipsa unei proceduri de trecere de la un rang superior la un rang inferior, alături de procedura existentă de declarare a municipiilor, orașelor și comunelor, adică de trecere a unui UAT la un rang superior de la unul inferior, fapt semnalat în multiple rânduri și în teritoriu.

Totodată, din legea actuală lipsește orice formă de sancțiune sau stimulent pentru inițierea unor demersuri în cazul îndeplinirii sau

neîndeplinirii indicatorilor minimali necesari, astfel că schimbarea statutului comunelor, orașelor și municipiilor este un atribut exclusiv la latitudinea administrațiilor locale.

B. Considerații punctuale

Referitor la modul de redactare a inițiativei legislative, în condițiile clarificării aspectelor menționate anterior, pentru mai multă claritate și concordanță cu legislația în domeniu și normele de tehnică legislativă, menționăm următoarele:

1. Având în vedere dispozițiile art. 41 alin. (1) din *Legea nr. 24/2000*⁵, considerăm că era necesară formularea titlului inițiativei legislative astfel încât să reflecte intenția reală de reglementare.

Astfel, reorganizarea administrativă a județului Ialomița are drept consecință modificarea anexei la *Legea nr. 2/1968*, iar titlul putea fi formulat de maniera „*propunerea legislativă privind reorganizarea administrativă a județului Ialomița și modificarea anexei la Legea nr. 2/1968 privind organizarea administrativă a teritoriului României*”.

2. La art. 1 alin. (1) din inițiativa legislativă, pentru conformitate cu terminologia utilizată în *Legea nr. 351/2001*, termenul „*fuziunea*” ar fi trebuit să fie înlocuit cu sintagma „*unificarea administrativă*”.

3. La art. 1 alin. (2) din inițiativa legislativă, ținând cont că în urma reorganizării unele orașe, municipii și comune se reorganizează prin unificare administrativă cu unele comune aflate în vecinătatea acestora, se impunea formularea după cum urmează: „(2) *Satele componente ale comunelor desființate vor deveni sate ce aparțin municipiilor sau*

⁵ ART. 41

Titlul actului normativ

(1) Titlul actului normativ cuprinde denumirea generică a actului, în funcție de categoria sa juridică și de autoritatea emitentă, precum și obiectul reglementării exprimat sintetic.

(2) Categoria juridică a actului normativ este determinată de regimul competențelor stabilit prin Constituție, legi și prin alte acte normative prin care se acordă prerogative de reglementare juridică autorităților publice.

(3) Autoritatea publică este aceea investită prin Constituție sau printr-un alt act normativ.

(4) Se interzice ca denumirea proiectului unui act normativ să fie aceeași cu cea a altui act normativ în vigoare.

(5) În cazul actelor normative prin care se modifică ori se completează un alt act normativ, titlul actului va exprima operațiunea de modificare sau de completare a actului normativ avut în vedere.

(6) Ca element de identificare, titlul se întregește, după adoptarea actului normativ, cu un număr de ordine, la care se adaugă anul în care a fost adoptat acesta.

orașelor reorganizate, respectiv sate componente ale comunelor reorganizate."

La reorganizarea administrativă trebuie să se țină cont de cele două grupe de localități, localități urbane și localități rurale definite potrivit specificului și de ponderea activității economice dominante, de numărul de locuitori, caracterul fondului construit, densitatea populației și a locuințelor, de nivelul de dotare social-culturală și de echipare tehnică (a se vedea anexa nr.1 „*Definirea principalilor termeni utilizați*” la *Legea nr. 351/2001*).

Prin urmare, pentru evitarea dublei reglementări și ținând cont de faptul că art. 1 din inițiativa legislativă are două alineate (3), primul alin. (3) ar fi trebuit eliminat.

4. La art. 1 al doilea alin. (3) din inițiativa legislativă, se impunea eliminarea trimiterii la alin. (3), iar anexa la care se face trimitere ar fi trebuit să fie „*anexa nr. 1*” la inițiativa legislativă în discuție. Anexa nr. 1 este diferită de cea de la art. 3 din inițiativa legislativă și va fi, astfel, întocmită încât să rezulte, pe de o parte, care sunt unitățile administrativ-teritoriale desființate și componența lor actuală, iar, pe de altă parte, unitățile administrativ-teritoriale și componența lor rezultate în urma reorganizării. Ar fi trebuit să rezulte clar care sunt satele și localitățile preluate de la unitățile administrativ-teritoriale desființate și care sunt unitățile administrativ-teritoriale în componența cărora acestea au intrat.

5. Având în vedere că nu este posibil ca autoritățile administrației publice locale ale unităților administrativ-teritoriale desființate să mai poată funcționa până la următoarele alegeri locale cu cele ale unităților administrativ-teritoriale rezultate în urma reorganizării, considerăm că era necesară formularea textului de la art. 2 din inițiativa legislativă astfel încât desființarea acestora să intre în vigoare odată cu următoarele alegeri locale, la care vor fi alese autoritățile administrației publice locale ale unităților administrativ-teritoriale rezultate în urma reorganizării administrative.

Totodată, considerăm că era necesar să se instituie reglementări cu privire la faptul că autoritățile administrației publice locale ale unităților administrativ-teritoriale ce se vor desființa vor avea obligația să pregătească centre administrative ce vor funcționa după următoarele alegeri locale, pentru unitățile administrativ-teritoriale desființate.

Semnalăm, totodată, și faptul că ar fi trebuit definite noile centre administrative și birouri de relații publice, precum și modul de organizare și funcționare al acestora.

De asemenea, aceste dispoziții trebuiau incluse în *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ*.

6. La art. 3 din inițiativa legislativă, trimiterea trebuia făcută la anexa nr. 2.

Astfel, la art. 3 din inițiativa legislativă textul putea fi formulat după cum urmează: „În anexa la *Legea nr. 2/1968 privind organizarea administrativă a teritoriului României, republicată în Buletinul Oficial al României, Partea I, nr. 54-55 din 27 iulie 1981, cu modificările și completările ulterioare, denumirea și componența unităților administrativ-teritoriale din județul Ialomița, se înlocuiesc cu denumirea și componența unităților administrativ-teritoriale, prevăzute în anexa nr. 2 la prezenta lege.*”

III. Punctul de vedere al Guvernului

Având în vedere considerentele menționate, **Guvernul nu susține adoptarea acestei inițiative legislative în forma prezentată.**

Cu stimă,

Ion-Marcuș CIOLACU
PRIME-MINISTRU

Domnului senator Nicolae-Ionel CIUCĂ
Președintele Senatului