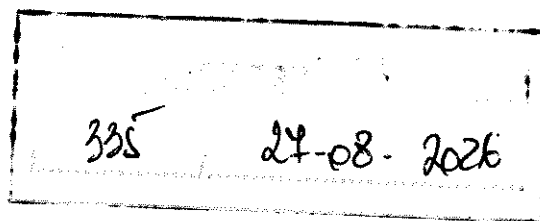




PRIM MINISTRU



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 pentru modificarea și completarea unor acte normative pentru protecția și promovarea drepturilor persoanelor cu handicap*, inițiată de domnul deputat PNL Iulian - Alexandru Muraru împreună cu un grup de parlamentari PNL (**Bp. 210/2026**).

I. Principalele reglementări

Inițiativa legislativă are ca obiect de reglementare modificarea art. 40 alin.(1) și a art.51 alin. (10) și (12) din *Legea nr. 448/2006 privind protecția și promovarea drepturilor persoanelor cu handicap, republicată, cu modificările și completările ulterioare*, propunându-se înlocuirea sintagmei „în proporție de cel mult 90%”, cu sintagma „în procent de 90%”, în vederea clarificării cuantumului cotei de finanțare de la bugetul de stat pentru anumite cheltuieli aferente serviciilor sociale și drepturilor asistenților personali.

De asemenea, se propune completarea art.60 din *Legea nr. 227/2015 privind Codul fiscal, cu modificările și completările ulterioare*, cu un nou punct, pct. 2 astfel încât persoanele fizice care realizează venituri din salarii, ca urmare a desfășurării activității de asistent personal al persoanei cu handicap, să fie scutite de la plata impozitului pe venit.

Totodată, se prevede ca, în termen de 180 de zile de la data intrării în vigoare a prezentei legi, la solicitarea autorităților administrației publice locale, Guvernul, la propunerea Ministerului Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Administrației, să asigure transferul imobilelor care pot fi transformate în locuințe protejate pentru persoanele adulte cu handicap, precum și ca aceste imobile să poată fi reabilitate, modernizate și dotate prin programele de finanțare derulate de Ministerul Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Administrației.

II. Observații

1. Din perspectiva motivării soluțiilor legislative preconizate, analizând *Expunerea de motive*, constatăm că inițiativa legislativă nu beneficiază de o temeinică fundamentare, iar măsurile propuse nu sunt motivate corespunzător, nefiind respectate prevederile art. 6, art. 30 și art. 31 din *Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare*, potrivit cărora 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.

Așadar, referitor la motivarea prevăzută în *Expunerea de motive*, din cauza conținutului sumar prezentat și argumentat, apreciem că aceasta nu a fost elaborată cu respectarea cerințelor prevăzute de art. 31 din *Legea nr. 24/2000*, referitoare la elementele obligatorii din cuprinsul instrumentului de prezentare și motivare.

2. Referitor la modificarea alin.(1) al art. 40 al *Legii nr. 448/2006*, prevăzută la art. I din propunerea legislativă, în ceea ce privește finanțarea drepturilor asistenților personali/indemnizațiilor lunare ale persoanelor cu handicap grav, considerăm că această incertitudine nu se datorează normei legislative în vigoare, ci derivă din faptul că numărul asistenților personali ai persoanelor cu handicap grav, precum și cel al indemnizațiilor lunare fluctuează permanent.

În condițiile în care finanțarea de la bugetul de stat, alocată prin legile bugetare anuale, se stabilește de către Ministerul Finanțelor, prin aplicarea cotei de 90% la necesarul stabilit utilizând numărul de beneficiari comunicat de unitățile/subdiviziunile administrativ-teritoriale, modificarea prevederii referitoare la cota de finanțare nu aduce îmbunătățirea sistemului de finanțare, numărul de beneficiari fiind în continuare fluctuant, în timpul exercițiului financiar nefiind posibilă stabilirea sumei corespunzătoare unei cote fixe.

Considerăm că respectarea unei cote fixe de finanțare de la bugetul de stat a acestor cheltuieli este posibilă doar prin schimbarea mecanismului de finanțare, astfel încât finanțarea să se asigure lunar din bugetul Ministerului Muncii, Familiei, Tineretului și Solidarității Sociale.

Precizăm că, la nivel național, nu există prevederi legale care să stabilească instituția abilitată să monitorizeze evoluția numărului de beneficiari, să fundamenteze sumele necesare finanțării acestor drepturi și să propună Ministerului Finanțelor alocarea sumelor necesare.

Finanțarea de la bugetul de stat a unor cheltuieli de la nivelul administrației publice locale se face în baza actelor normative care reglementează modul de fundamentare și de alocare a sumelor de la bugetul de stat, pentru fiecare tip de cheltuială aprobată prin legile bugetare anuale sau prin acte normative de rectificare a acestora, iar, potrivit prevederilor alin.(2) al art.23 din *Legea responsabilității fiscal-bugetare nr. 69/2010, republicată, cu modificările și completările ulterioare*, într-un an bugetar nu pot fi aprobate mai mult de două rectificări bugetare și acestea nu pot fi promovate în primele 6 luni ale anului.

În acest context, este evident faptul că, în situația modificării numărului de beneficiari, sumele alocate prin legile bugetare nu mai reprezintă 90% din necesar. Ele reprezentând mai mult sau mai puțin după cum numărul de beneficiari scade sau crește. Din acest motiv, anual, prin actele normative de rectificare a bugetului de stat, se procedează la recalcularea sumelor necesare finanțării drepturilor asistențelor personali/indemnizațiilor lunare ale persoanelor cu handicap grav și suplimentarea sumelor alocate inițial prin legea bugetului.

Pe de altă parte, precizăm că prevederile art. 20 din *Ordonanța de urgență nr.103/2013 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice în anul 2014, precum și alte măsuri în domeniul cheltuielilor publice, cu modificările și completările ulterioare*, referitoare la finanțarea de la bugetul de stat a unor cheltuieli din domeniul asistenței sociale de la nivel local, respectiv finanțarea sistemului de protecție a copilului, a măsurilor de protecție de tip centre de zi și centre rezidențiale pentru persoane adulte cu handicap, stabilesc gradul de finanțare de la bugetul de stat tot „în proporție de cel mult 90%”, iar fundamentarea acestor sume se face de către ministerul cu atribuții în domeniul asistenței sociale, respectiv Ministerul Muncii, Familiei, Tineretului și Solidarității Sociale.

Menționăm că, prin legile bugetare anuale, pentru finanțarea sistemului de protecție a copilului, a măsurilor de protecție de tip centre de zi și centre rezidențiale pentru persoane adulte cu handicap, din sume defalcate din taxa pe valoarea adăugată a fost asigurată finanțarea în procentul maxim de 90% din necesarul stabilit de către Ministerul Muncii, Familiei, Tineretului și Solidarității Sociale la elaborarea bugetului de stat, în baza standardelor de cost calculate pentru beneficiari/tipuri de servicii sociale, aprobate potrivit prevederilor *Hotărârii Guvernului nr. 426/2020 privind aprobarea standardelor de cost pentru serviciile sociale, cu modificările ulterioare*.

3. Referitor la modificările privind alin.(12) al art. 51 al *Legii nr.448/2006*, prevăzute la art. I din inițiativa legislativă care vor intra în vigoare începând cu "1 ianuarie 2026", precizăm că actele normative se inițiază, se elaborează, se adoptă și se aplică în conformitate cu prevederile *Constituției României, republicată*, cu dispozițiile *Legii nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată*, cu modificările și completările ulterioare, precum și cu *principiile ordinii de drept*, iar potrivit prevederilor art.15 din *Constituția României, republicată*, care consacră *principiul neretroactivității legii civile*, "*Legea dispune numai pentru viitor, cu excepția legii penale sau contravenționale mai favorabile*".

Prin urmare, în ceea ce privește efectele dispozițiilor de modificare și completare, acestea se încorporează, de la data intrării lor în vigoare, în actul de bază, identificându-se cu acesta și se aplică pentru viitor, neavând caracter retroactiv.

4. În ceea ce privește modalitatea de redactare a textului propunerii legislative, facem precizarea că acesta nu răspunde cerințelor de impozitare, întrucât este imperios necesară stabilirea cu claritate a regimului fiscal aplicabil, iar soluția propusă nu asigură coordonarea textului cu prevederile *Codului fiscal*, astfel încât aceasta să poată fi aplicată de o manieră unitară și să nu conducă la distorsiuni în interpretare.

Astfel, cu privire la propunerea de la art. II din inițiativa legislativă, referitor la introducerea unui nou punct, pct. 2 la art. 60 din *Codul fiscal*, precizăm faptul că acesta utilizează sintagma „*venituri din salarii și asimilate salariilor*”.

De asemenea, cu privire la modalitatea de redactare a textului proiectului, menționăm că pct. 2 se regăsește deja în cadrul art.60, însă acesta este abrogat.

Totodată, precizăm că măsura legislativă trebuie să fie justificată temeinic în cuprinsul *Expunerii de motive*, în caz contrar aceasta putând fi apreciată drept privilegiu, contrar art. 16 alin. (1) din *Constituția României, republicată*. În acest sens, punem în vedere cele statuate de Curtea Constituțională a României prin *Decizia nr. 350/2024*¹: „*Principiul egalității în drepturi nu înseamnă uniformitate, încălcarea sa intervenind atunci când se aplică un tratament diferențiat unor cazuri egale, fără o motivare obiectivă și rezonabilă, sau când există o disproporție între scopul urmărit prin tratamentul inegal și mijloacele folosite*”.

¹ referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 60 pct. 1 din *Legea nr. 227/2015 privind Codul fiscal* publicată în *Monitorul Oficial nr. 1059 din 22 octombrie 2024*

5. În legătură cu prevederile art. III din propunerea legislativă, precizăm faptul că textul nu este corelat cu prevederile *Cap. III – Venituri din salarii și asimilate salariilor* din Titlul IV al *Codului fiscal*, din perspectiva regulilor aplicabile pentru impozitarea veniturilor persoanelor fizice care datorează un impozit lunar final și pentru care baza impozabilă se stabilește prin luarea în calcul a unor elemente deductibile cum ar fi deducerea personală, contribuții la fonduri de pensii facultative etc., în cazul contribuabililor care realizează venituri din salarii la funcția de bază.

Considerăm că art. III din inițiativa legislativă era necesar să se regăsească în finalul propunerii, conform art. 55 alin. (1)² din *Legea nr. 24/2000*.

De asemenea, precizăm că textul propus nu poate fi aplicat, întrucât nu conține nici dispoziții tranzitorii.

6. În ceea ce privește dispozițiile art. IV ce vizează finanțarea reabilitării, modernizării și dotării locuințelor protejate prin programele de finanțare ale Ministerului Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Administrației, semnalăm faptul că, în prezent, cadrul programatic gestionat de Ministerul Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Administrației nu include programe dedicate reabilitării, modernizării și dotării locuințelor protejate, fiind orientat, în principal, către domenii precum construirea de locuințe, consolidarea seismică sau creșterea eficienței energetice.

Totodată, indicarea expresă a unei singure instituții ca sursă de finanțare poate conduce la limitarea nejustificată a posibilităților de sprijin financiar, în condițiile în care astfel de intervenții pot fi susținute și prin alte programe naționale sau prin intermediul altor autorități ale administrației publice centrale, precum și din fonduri externe nerambursabile.

De asemenea, ținând cont de faptul că titlul propunerii legislative vizează modificarea și completarea unor acte normative pentru protecția și promovarea drepturilor persoanelor cu handicap, semnalăm că forma de redactare a art. IV nu ține cont de normele de tehnică legislativă instituite prin *Legea nr. 24/2000*. Concret, textul nu prezintă claritate cu privire la actul normativ vizat a fi modificat sau dacă acesta reprezintă o normă de sine stătătoare (articol de lege). Lipsa unei precizări exprese privind introducerea acestui text ca articol nou în *Legea nr. 448/2006* încalcă *principiul integrării armonioase a noului act în sistemul legislației*, generând dificultăți în aplicare și interpretare.

Mai mult, din analiza prevederilor art. IV se constată o deficiență de corelare între instrumentul de prezentare și motivare și textul normativ,

² (1) Dispozițiile finale cuprind măsurile necesare pentru punerea în aplicare a actului normativ, data intrării în vigoare a acestuia conform art. 12, implicațiile asupra altor acte normative, ca: abrogări, modificări, completări, precum și dispoziția de republicare, dacă este cazul.

întrucât în *Expunerea de motive* nu se regăsește nicio fundamentare cu privire la implicarea Ministerului Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Administrației, deși acesta este indicat în inițiativa legislativă ca autoritate cu rol decizional.

Pe de altă parte, precizăm că mecanismul de transfer propus nu ține cont de *Decizia Curții Constituționale nr. 1/2014*, conform căreia constituirea dreptului de administrare nu se poate face decât în cadrul unor relații de subordonare. Având în vedere că între Guvern, prin ministerele de resort (inclusiv Ministerul Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Administrației), și unitățile administrativ-teritoriale nu există raporturi de subordonare, ci raporturi bazate pe *principiul autonomiei locale*, Guvernul nu poate da anumite imobile direct în administrarea acestora. Astfel, prin *Decizia Curții Constituționale nr. 1/2014*³, a fost invalidat mecanismul prin care dreptul de administrare al unui bun proprietate publică ar putea fi dat unei unități administrativ teritoriale

Norma de la art. IV nu precizează regimul juridic al imobilelor care pot face obiectul trecerii către unitățile administrativ-teritoriale, respectiv imobile care aparțin domeniului public sau privat al statului român. Această diferențiere este esențială, având în vedere că dispozițiile *Ordonanței de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ, cu modificările și completările ulterioare* (inclusiv cele aduse prin *Ordonanța de urgență a Guvernului nr.7/2026*⁴), reglementează condițiile specifice prin care bunurile care aparțin domeniului public sau domeniului privat al statului pot trece în domeniul public sau privat al unităților administrativ-teritoriale, la solicitarea acestora.

Subliniem faptul că, potrivit dispozițiilor art.287 lit. a) din *Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019*, dreptul de proprietate al statului se exercită de către Guvern prin ministerele de resort sau prin organele de specialitate ale administrației publice centrale din subordinea Guvernului ori a ministerelor de resort, după caz, care au în administrare bunul respectiv.

Prin urmare, Ministerul Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Administrației poate dispune doar cu privire la bunurile pentru care are deja calitatea de administrator.

Potrivit *principiului autonomiei locale*, formularea unei cereri privind trecerea a unui imobil aflat în domeniul public sau privat al statului în domeniul public sau privat al unității administrativ-teritoriale reprezintă un act de voință exclusiv al autorității administrației publice locale. Această

³ „Curtea observă că statul păstrează dreptul de proprietate publică și conferă administrarea unei autorități a administrației publice locale, măsură legislativă care nu este compatibilă cu regimul juridic al dreptului real de administrare, corespunzător dreptului de proprietate publică, care presupune constituirea acestuia prin acte juridice de drept administrativ, în cadrul unor raporturi de subordonare”.

⁴ pentru modificarea și completarea unor acte normative, precum și pentru adoptarea unor măsuri pentru creșterea capacității financiare a unităților administrativ-teritoriale;

solicitare se realizează punctual, doar atunci când situația o impune, în funcție de necesitățile proprii de dezvoltare și resursele fiecărei comunități locale, conform dispozițiilor art. 292, art. 292¹- 292³, art. art.358 și art.358¹ din *Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019*, după caz.

Totodată, semnalăm o contradicție între *Expunerea de motive*, care invocă imposibilitatea autorităților administrației publice locale de a demara investiții noi din cauza lipsei resurselor financiare, și dispozițiile art. IV alin. (2), care obligă aceleași autorități la reabilitarea și dotarea imobilelor (și) din „*fonduri proprii*”.

De asemenea, constatăm că norma propusă nu instituie criterii obiective de selecție a imobilelor ce pot face obiectul transferului, singura condiție prevăzută fiind solicitarea autorității administrației publice locale.

Absența unor standarde tehnice și juridice clare (privind starea fizică, utilitățile sau amplasamentul bunurilor) lasă loc de arbitrar în procesul de evaluare a capacității de transformare a acestora în locuințe protejate, generând riscul ca unitățile administrativ-teritoriale să preia imobile neconforme sau imposibil de reabilitat.

Astfel, considerăm că propunerea de la art. IV nu oferă o soluție reală pentru creșterea calității vieții persoanelor cu handicap, riscând să genereze blocaje administrative și sarcini bugetare ce nu sunt sustenabile, blocând resursele autorităților administrației publice locale în investiții publice neconforme.

În plus față de aspectele semnalate, menționăm că norma prevăzută la art. IV alin. (1) este neclară, sintagma „*asigură transferul imobilelor*” lipsește de previzibilitate norma.

Astfel, nu este clar ce tip de proprietate este vizat de normă, nici dacă transferul ar presupune transmiterea dreptului de proprietate sau doar a dreptului de administrare, conform celor menționate în cuprinsul *Expunerii de motive*.

În acest sens, punem în vedere că prin *Decizia CCR nr. 1/2014*, Curtea Constituțională a invalidat mecanismul prin dreptul de administrare al unui bun proprietate publică ar putea fi dat unei unități administrativ teritoriale, reținând următoarele: „*Curtea observă că statul păstrează dreptul de proprietate publică și conferă administrarea unei autorități a administrației publice locale, măsură legislativă care nu este compatibilă cu regimul juridic al dreptului real de administrare, corespunzător dreptului de proprietate publică, care presupune constituirea acestuia prin acte juridice de drept administrativ, în cadrul unor raporturi de subordonare*”.

Prin modalitatea de reglementare, precizăm că pot fi încălcate art. 1 alin. (5) din perspectiva calității și previzibilității normei, precum și art. 136 din *Constituția României*, prin afectarea dreptului de proprietate publică, respectiv privată a statului, având în vedere că terminologia folosită,

respectiv „asigură” pare ca impune, în mod obligatoriu, Guvernului să dispună transmiterea imobilelor în lipsa oricărei marje de apreciere.

În plus, cu privire la necesitatea reglementării, semnalăm faptul că prin art. 292 din *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019* sunt deja reglementate condițiile trecerii unui bun din domeniul public al statului în domeniul public al unei unități administrativ-teritoriale, iar prin art. 358 din același act normativ sunt reglementate condițiile trecerii unui bun din domeniul privat al statului în domeniul privat al unei unități administrativ-teritoriale. Prin urmare, apreciem că norma este de natură să conducă la apariția unei situații de incoerență și instabilitate legislativă.

7. Apreciam că inițiativa legislativă ar fi trebuit să instituie reguli necesare, suficiente și posibile care să conducă la o cât mai mare stabilitate și eficiență legislativă.

Având în vedere modalitatea de redactare a propunerii legislative, considerăm că sunt încălcate *principiile fiscalității*, cum ar fi cele prevăzute la lit. a) - c) al art.3 din *Codul fiscal*:

„a) *neutralitatea măsurilor fiscale în raport cu diferitele categorii de investitori și capitaluri, cu forma de proprietate, asigurând prin nivelul impunerii condiții egale investitorilor, capitalului român și străin;*

b) *certitudinea impunerii, prin elaborarea de norme juridice clare, care să nu conducă la interpretări arbitrare, iar termenele, modalitatea și sumele de plată să fie precis stabilite pentru fiecare plătitor, respectiv aceștia să poată urmări și înțelege sarcina fiscală ce le revine, precum și să poată determina influența deciziilor lor de management financiar asupra sarcinii lor fiscale;*

c) *justețea impunerii sau echitatea fiscală asigură ca sarcina fiscală a fiecărui contribuabil să fie stabilită pe baza puterii contributive, respectiv în funcție de mărimea veniturilor sau a proprietăților acestuia”.*

Totodată, este de reținut și faptul că introducerea unor facilități fiscale trebuie să țină seama de angajamentele asumate de Guvernul României prin *Planul Național de Redresare și Reziliență*, cât și de prevederile *Planului Bugetar - Structural Național pe Termen Mediu – 2025 – 2031*.

8. Având în vedere că măsurile propuse în inițiativa legislativă generează un impact negativ asupra veniturilor bugetare, legislația în vigoare condiționează promovarea și aprobarea de noi măsuri de realizarea, în prealabil, de către inițiatorii proiectelor de politici publice/acte normative a unor analize de impact, prin care să fie identificate în concret modalități de compensare a impactului financiar negativ, prin majorarea altor venituri bugetare.

În acest context, menționăm că Guvernul are obligația de a conduce politica fiscal-bugetară în mod prudent pentru a gestiona resursele, obligațiile bugetare și riscurile fiscale, iar adoptarea inițiativei legislative ar influența negativ ținta de deficit bugetar, stabilitatea macroeconomică și ratingul de țară în relația cu organismele financiare internaționale.

III. Punctul de vedere al Guvernului

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

Cu stimă,

Ilie – Gavril BOLOJAN



Domnului senator Mircea ABRUDEAN
Președintele Senatului