



488/31.07.2020
486/

Biroul permanent al Senatului
Nr. 427 / 28.7.2020
356

SENATUL ROMÂNIEI

Doamnei Secretar General Izabela CHENCIAN

Stimată Doamnă Secretar General,

Urmare solicitării Dumneavoastră nr.XXXV/2682/30.06.2020 b356/29.06.2020 și nr.XXXV/3016/24.07.2020 b427/24.07.2020, vă transmitem alăturat, avizele Consiliului Legislativ:

-propunerea legislativă privind protecția și promovarea drepturilor familiilor numeroase;

-propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Legii nr.135/2020 privind stabilirea datei alegerilor pentru autoritățile administrației publice locale din anul 2020, precum și a unor măsuri pentru buna organizare și desfășurare a acestora.

Totodată, în vederea facilitării analizei juridice a proiectului, 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,

PREȘEDINTE

dr. Dragoș ILIESCU



București

Nr.A292/28.07.2020



AVIZ

referitor la propunerea legislativă privind protecția și promovarea drepturilor familiilor numeroase

Analizând propunerea legislativă privind protecția și promovarea drepturilor familiilor numeroase (b356/29.06.2020), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr.XXXV/2682/30.06.2020 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr.D702/30.06.2020,

CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art.2 alin.(1) lit.a) din Legea nr.73/1993, republicată și art.46(3) din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ,

Avizează negativ propunerea legislativă, pentru următoarele considerente:

1. Prezenta propunere legislativă are ca obiect reglementarea cadrului legal pentru protecția socială a familiilor numeroase prin instituirea unor măsuri de susținere a acestora, urmărindu-se acordarea „unor facilități și beneficii economice, sociale și culturale pentru familiile” care au în creștere și îngrijire trei sau mai mulți copii minori, „crearea de condiții mai bune pentru creșterea și îngrijirea copiilor, garantarea egalității în societate a membrilor familiilor numeroase privind accesul la bunuri și servicii publice și private, precum și stimularea educației copiilor care urmează cursurile unei forme de învățământ”.

Prin conținutul său normativ, propunerea legislativă face parte din categoria legilor organice, fiind incidente prevederile art.73 alin.(3) lit.h) și p) din Constituția României, republicată, iar în

aplicarea art.75 alin.(1), teza a doua din Legea fundamentală, prima Cameră sesizată este Senatul.

2. În măsura în care propunerea legislativă va avea implicații asupra bugetului de stat, este obligatorie solicitarea unei informări din partea Guvernului, în conformitate cu dispozițiile art.111 alin.(1) din Constituția României.

De asemenea, sunt incidente prevederile art.15 alin.(1) din Legea nr.500/2002 privind finanțele publice, cu modificările și completările ulterioare, referitoare la obligativitatea întocmirii unei fișe financiare, cu respectarea condițiilor prevăzute de art.21 din Legea responsabilității fiscal-bugetare nr.69/2010, republicată.

În acest sens, precizăm că, prin Decizia nr.331/2019, Curtea Constituțională a admis obiecția de neconstituționalitate, constatând că Legea pentru modificarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.74/2013 privind unele măsuri pentru îmbunătățirea și reorganizarea activității Agenției Naționale de Administrare Fiscală, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative, este neconstituțională, în ansamblul său. În motivarea deciziei, Curtea 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”*.

3. Semnalăm că Expunerea de motive nu respectă structura instrumentului de prezentare și motivare, prevăzută la art.31 din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, neprezentând insuficiențele și neconcordanțele reglementărilor în vigoare, concluziile studiilor, lucrărilor de cercetare și evaluărilor statistice. În plus, nu există referiri la impactul asupra sistemului juridic, cu sublinierea implicațiilor asupra legislației în vigoare, referiri la impactul financiar asupra bugetului general consolidat, la consultările derulate în vederea elaborării prezentei propuneri și nici la măsurile de implementare necesare, iar referirile la impactul socioeconomic sunt sumare.

Totodată, menționăm că nu este respectată norma de tehnică legislativă prevăzută la art.30 alin.(1) lit.d) din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, potrivit căreia, proiectele de legi de importanță deosebită trebuie însoțite de un studiu

de impact. Acesta, în conformitate cu prevederile art.33 alin.(3) din aceeași lege, ar trebui să facă referire, printre altele, la: dificultățile care ar putea fi întâmpinate în aplicarea noilor dispoziții; beneficiile rezultate prin implementarea proiectului de lege, altele decât cele de natură economică; analiza comparativă a costurilor și a beneficiilor pe care le implică proiectul de lege, din care să reiasă dacă beneficiile sunt justificate de costuri.

4. În ceea ce privește conținutul ideatic al propunerii legislative, observăm că acesta a avut drept sursă de inspirație legea spaniolă privind protejarea familiilor numeroase - *LEY 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas*¹ -, încercând să reproducă structura și o parte dintre normele acesteia. De asemenea, unele dintre argumentele din instrumentul de prezentare și motivare a prezentei propuneri constituie traduceri ale unor paragrafe din Expunerea de motive a actului normativ spaniol amintit.

Legea spaniolă, folosind un limbaj specific normativ, reglementează **măsuri concrete** acordate de stat vizând sprijinirea *familiilor numeroase* (pe care le definește în mod neechivoc), instituie obligații pentru asemenea familii, precum și regimul sancționator aplicabil în cazul falsului în declarații sau al contravențiilor (constând, spre exemplu, în necomunicarea într-un anumit termen al modificării statutului de familie numeroasă).

În opoziție, prezenta propunere legislativă este dificil de lecturat, nu respectă multe exigențe de tehnică legislativă și nu cuprinde măsuri efective de sprijin pentru familiile numeroase, ci doar:

- permisiuni pentru autorități ale administrației publice locale de a adopta acte referitoare la diverse facilități și beneficii ce se vor acorda în limitele resurselor bugetare proprii” (a se vedea art.8) sau

- texte declarative - a se vedea art.9-13 unde sunt folosite exprimări precum: „**pot avea** 25 % reducere din taxele de călătorie pe liniile urbane, metropolitane și județene”, „**pot beneficia** de reduceri de preț reduceri de preț la achiziționarea biletelor de călătorie pe calea ferată”, „**pot beneficia** de reducere de până la 50% din tariful taxelor academice și administrative în învățământul universitar din sistemul public”, „**pot fi scutiți** de plata cazării în internate”, „**pot beneficia** de o reducere de 20% pentru cheltuielile legate de asistența medicală și

¹ <https://www.boe.es/eli/es/l/2003/11/18/40/con>

cazare”, „contractele individuale de munca **pot include** măsuri de sprijin pentru angajații aparținând familiilor numeroase”.

De asemenea, menționăm că regimul sancționator stabilit în prezenta propunere este lipsit de claritate și previzibilitate și nu respectă limbajul specific legislației penale și contravenționale.

5. Cu titlu preliminar, în privința conținutului normativ al prezentei propuneri, subliniem că nu se respectă art.6, art.13 lit.c) și art.22 alin.(1) din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, care prevăd că acestea trebuie să fie **temeinic fundamentate**, luându-se în considerare interesul social, politica legislativă a statului român și cerințele corelării cu ansamblul reglementărilor interne și că 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 normele de tehnică legislativă, Curtea Constituțională, în **Decizia nr.26/2012** a statuat că, deși „*nu au valoare constituțională, (...) prin reglementarea acestora au fost impuse o serie de criterii obligatorii pentru adoptarea oricărui act normativ, a căror respectare este necesară pentru a asigura sistematizarea, unificarea și coordonarea legislației, precum și conținutul și forma juridică adecvate pentru fiecare act normativ. Astfel, respectarea acestor norme concurează la asigurarea unei legislații care respectă principiul securității raporturilor juridice, având claritatea și previzibilitatea necesară*”.

De asemenea, în Decizia Curții Constituționale nr.22/2016, s-a statuat că „*una dintre cerințele principiului respectării legilor vizează calitatea actelor normative*”, orice act normativ trebuind „*să îndeplinească anumite condiții calitative, printre acestea numărându-se previzibilitatea, ceea ce presupune că acesta trebuie să fie suficient de clar și precis pentru a putea fi aplicat*” 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*”.

6. În ceea ce privește **sistematizarea conținutului prezentului proiect**, pentru respectarea prevederilor art.51-55 din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, precizăm că soluțiile normative ar fi trebuit redactate în următoarea

ordine: dispoziții generale, dispoziții privind fondul reglementării, dispoziții tranzitorii și dispoziții finale; prin urmare, dispoziția privind publicarea actului, reprezentând partea introductivă a actualului art. I și actualul art. II ar fi trebuit plasate în finalul proiectului, ca dispoziții finale și marcate în mod corespunzător.

De asemenea, în concordanță cu dispoziția cuprinsă la art. 52 din Legea nr. 24/2000, soluțiile având rolul de a orienta întreaga reglementare, de a determina obiectul și principiile acesteia, cuprinse la actualele **alin. (1)-(3) ale art. 1**, ar fi trebuit grupate în cel mult două alineate, evitându-se repetarea ideilor și încărcarea inutilă a proiectului.

Fiind un act normativ de sine stătător, articolele ar fi trebuit marcate cu cifre arabe, utilizându-se abrevierea „**Art. ...**”. Precizăm că numerotarea cu cifre romane este specifică proiectelor prin care se intervine asupra unor acte normative de bază.

Referitor la **denumirile marginale** ale articolelor, normele de tehnică legislativă stabilesc utilizarea acestora în cazul codurilor și al legilor de mare întindere, nu și pentru proiectele de legi de întindere redusă, cum este și prezentul proiect.

Totodată, semnalăm existența unor articole care cuprind mai multe alineate (**art. 5 și art. 14** cu câte **11 alineate** fiecare), contrar normelor de tehnică legislativă care prevăd că, pentru claritatea, concizia și caracterul unitar al textului unui articol se recomandă ca acesta să nu fie format dintr-un număr prea mare de alineate.

7. Potrivit exigențelor de tehnică legislativă, definițiile unor termeni și expresii utilizate în cadrul proiectului trebuie grupate într-un articol sau într-o anexă la proiect, în ordine alfabetică, iar semnificațiile acestora trebuie să fie clare și să acopere integral sensul lor.

Referitor la acest aspect sunt aplicabile dispozițiile art. 25 din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, potrivit căreia, *„În cadrul soluțiilor legislative preconizate trebuie să se realizeze o configurare explicită a conceptelor și noțiunilor folosite în noua reglementare, care au un alt înțeles decât cel comun, pentru a se asigura astfel înțelegerea lor corectă și a se evita interpretările greșite.”*.

Din analiza proiectului reiese că sensul unor expresii este stabilit în mod ambiguu în cadrul **art.2** („familie numeroasă”, „familii monoparentale”), iar alte expresii sunt definite la **art.3** („părinte singur”, „copii din familie numeroasă”).

8. Semnalăm că prin **modalitatea de redactare**, aproape în întregime, propunerea legislativă nu se conformează prevederilor art.8 alin.(2) și art.36 alin.(1) din aceeași lege, conform cărora „*prin modul de exprimare actul normativ trebuie să asigure dispozițiilor sale un caracter obligatoriu*”, iar „*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*”.

Avem în vedere redactarea dispozițiilor preconizate fără respectarea stilului și a limbajului juridic specific normelor juridice. De exemplu, la **art.7 alin.(3)**, textul „în cazul art.2 alin.(1) și alin.(2) și a cel puțin 3 membri în cazul art.2 alin.(3)” ar fi trebuit redat sub forma: „**în cazul familiilor numeroase prevăzute la art. 2 alin.(1) și (2) și a cel puțin 3 membri în cazul familiei numeroase prevăzută la art. 2 alin.(3)**”. De asemenea, la **art.8 alin.(3)**, sintagma „de la alin.(1) și alin.(2)” ar fi trebuit înlocuită cu sintagma „**prevăzute la alin.(1) și (2)**”, iar la **art.9 alin.(2)**, sintagma „art.2, art.3 și art.4” ar trebui redată sub forma „**art.2 - 4**”.

De asemenea, sunt folosite unele sintagme și expresii improprii precum: „aceste prevederi”, „trebuie să aibă”, „trebuie să se ocupe de îngrijirea și supravegherea celor minimum trei copii”, „care să aibă vârsta până în 18 ani sau de cel mult 21 de ani, cu condiția continuării studiilor”, „acest titlu va fi reînnoit”, „Beneficiile (...) vor intra în vigoare”, „Reînnoirea actului se poate realiza numai cât sunt îndeplinite ...”, „În situații excepționale neimputabile părinților (decesul unuia sau mai multor copii etc.), precum și în caz fortuit”, „unele beneficii”, „ori chiar oferirea propriu-zisă”, „crearea de locuri de joacă”, „crearea de locuri de parcare speciale”, „Aceste clauze favorabile și alte beneficii”, „orice ascundere, încălcare sau fraudă”, „sunt aplicate tot de către primar” și altele asemenea.

În același timp, nu sunt respectate exigențele redacționale și gramaticale. Exemplificăm cu sintagmele: „numele părinților sau a tutorelui”, „**ale** căror domeniu”, „se pot elibera elibera”.

9. Trimiterile la acte normative nu respectă exigențele de tehnică legislativă, respectivele acte fiind citate incomplet, fără indicarea categoriei, a titlului, a numărului și a evenimentelor legislative intervenite. Avem în vedere, printre altele, următoarele situații:

- la **art.3 alin.(4) lit.b) pct.2** este utilizată formularea „conform dispozițiilor Metodologiei - Cadru din 31 august 2016 privind școlarizarea la domiciliu” în loc de „**potrivit Metodologiei-cadru privind școlarizarea la domiciliu, respectiv înființarea de grupe/clase în spitale, aprobate prin Ordinul ministrului educației naționale și cercetării științifice nr.5086/2016**”;

- la **art. 3 alin.(4) lit.c)**, este utilizată formularea „potrivit dispozițiilor Regulamentului - Cadru de organizare și funcționare a unităților de învățământ preuniversitar” în loc de „**potrivit Regulamentului-cadru de organizare și funcționare a unităților de învățământ preuniversitar, aprobat prin Ordinul ministrului educației naționale și cercetării științifice nr.5079/2016, cu modificările și completările ulterioare**”, iar la **pct.1 de la lit.c)**, **liniuța a doua**, este utilizată formularea „Legea educației naționale nr. 1 din 5 ianuarie 2011” în loc de „**Legea educației naționale nr.1/2011, cu modificările și completările ulterioare**”;

- la **art.7 alin.(1)**, actul normativ la care se face trimitere ar fi trebuit redat sub forma „**Ordonanței Guvernului nr.26/2000 cu privire la asociații și fundații, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr.245/2005, cu modificările și completările ulterioare**”, iar la **alin.(5)**, actul normativ ar fi trebuit menționate evenimentelor legislative; această ultimă observație este valabilă și pentru cazul similar de la **art.14 alin.(5)**;

- la **art.13 alin.(2)**, sintagma „Legea 53/2003” ar fi trebuit redată sub forma „**Legea 53/2003 – Codul muncii, republicată, cu modificările și completările ulterioare**”;

- la **art.14 alin.(8)**, actul normativ la care se face trimitere ar fi trebuit citat sub forma „**Ordonanței Guvernului nr.2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr.180/2002, cu modificările și completările ulterioare**”.

10. În cele ce urmează, ne vom opri asupra unor texte a căror redactare nu este conformă exigențelor de tehnică legislativă, fiind

incomplete sau neclare ori utilizând un limbaj impropriu stilului normativ.

10.1. La **art.2 alin.(2)**, este folosită formularea incorectă din punct de vedere juridic „părinții necăsătoriți împreună cu copiii lor și ai fiecăruia dintre ei, care locuiesc și gospodăresc împreună, cu condiția ca cel puțin trei dintre copiii minori să fie recunoscuți de ambii părinți”.

Precizăm că părinți nu pot fi decât mama și tatăl unei persoane, nu și partenerul de viață al mamei/tatălui.

Referitor la exprimarea „copil recunoscut de ambii părinți”, semnalăm că aceasta nu respectă prevederile art.480 și următoarele din Codul civil, filiația față de mamă, de regulă, rezultând din faptul nașterii; aceasta se poate stabili și prin recunoaștere sau prin hotărâre judecătorească, în cazuri excepționale.

În plus, semnalăm că din definiția familiei numeroase lipsește ipoteza fraților orfani de ambii părinți sau lipsiți de ocrotirea părintească din alte motive - minori sau aflați în continuarea studiilor - , care gospodăresc împreună.

10.2. Referitor la modul de redactare a textelor de la **lit.a)** și **a¹) ale art. 3 alin.(2)**, nu sunt respectate exigențele normative, deoarece în acest caz ar fi fost necesară reformularea lor într-un singur element al enumerării, lit.a), alcătuită din două teze; mai mult, în locul sintagmelor „*trebuie să aibă un loc de muncă*” și „*condiției de la alin.(2) lit.a)*” ar fi trebuit folosite formulările „are un loc de muncă”, respectiv „**acestei condiții**”, iar expresia „*cu titlu de excepție*” ar fi trebuit eliminată.

De asemenea, precizăm că formulările „*trebuie să aibă*” de la **lit.b)**, respectiv „*trebuie să se ocupe*” de la **lit.c)** nu sunt adecvate stilului normativ.

La **alin.(3)**, regăsim formularea „Separarea în fapt a copiilor sau părinților de ceilalți membri ai familiei”, însă expresia „separarea în fapt”, nu se poate folosi cu privire la copii, ci doar cu privire la soți, separarea în fapt îndelungată constituind unul din cazurile de divorț.

La **alin.(4)**, semnalăm redactarea defectuoasă a acestuia, în enumerarea de la lit.a)-f), care ar trebui să stabilească sfera noțiunii de ***copii din familie numeroasă***, fiind cuprinși ***copii, condiții și excepții***.

Totodată, la **alin.(4) lit.b) și c)**, precizăm că nu sunt respectate dispozițiile art.49 din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și

completările ulterioare, potrivit cărora o enumerare distinctă, marcată cu o literă, nu poate cuprinde, la rândul ei, o altă enumerare și nici alineate noi. Observația este valabilă și pentru **art.5 alin.(3) lit.f)**, precum și pentru toate situațiile similare.

Referitor la sintagmele „*condiției de la alin.(4) lit. b)*” de la **alin.(4) lit.b) pct.1**, respectiv „*procentul de 50% prevăzut la lit. c)*” de la **lit.c) pct.1** de la același alineat, precizăm că acestea cuprind trimiteri la normele din care ele însele fac parte, aspect care încalcă exigențele normative.

Cu privire la sintagma „copiii orfani de ambii părinți asupra cărora s-a instituit tutela”, mai întâi semnalăm că tutela se instituie **pentru** o persoană, și nu asupra unei persoane. În al doilea rând, nu ar trebui să fie relevant faptul că respectivul copil este orfan de ambii părinți, ci că este lipsit de ocrotirea părintească, deoarece, conform art.110 din Codul civil, tutela minorului se poate institui în mai multe situații: „*atunci când ambii părinți sunt, după caz, decedați, necunoscuți, decăzuți din exercițiul drepturilor părintești sau li s-a aplicat pedeapsa penală a interzicerii drepturilor părintești, puși sub interdicție judecătorească, dispăruți ori declarați judecătorește morți, precum și în cazul în care, la încetarea adopției, instanța hotărăște că este în interesul minorului instituirea unei tutele*”.

În plus, semnalăm că textul de la **lit.f)** a **alin.(4)** trebuie redactat ca alineat distinct al art. 3, acesta referindu-se la o categorie de copii care nu sunt considerați copii din familie numeroasă.

10.3. La art.5 alin.(3) lit.a), pentru rigoare redacțională, în locul sintagmei „(Anexa 1)” ar fi trebuit folosită formularea „**al cărei model este prevăzut în anexa nr.1**”; observația este valabilă și pentru situația asemănătoare de la **lit.e)**, cu referire la sintagma „(Anexa 2)”.

Cu privire la conținutul **lit.f)**, precizăm că textele de la pct.1 și 2 prevăd situații având caracter de excepție și ar fi trebuit să facă obiectul unui alineat distinct.

La **alin.(5) teza I**, este folosită expresia „Acest titlu”, neînțelegându-se dacă a fost vizat certificatul pentru familie numeroasă, prevăzut la alin.(1). De altfel, întreaga teză are o redactare ambiguă, generând dubii în interpretare.

De asemenea, prin folosirea unui limbaj juridic inadecvat, la dificultăți de interpretare va conduce și formularea „beneficiile

rezultate din statutul de familie numeroasă vor intra în vigoare”, de la teza II-a, beneficiile sau drepturile neintrând în vigoare, ci acordându-se sau cuvenindu-se.

La **alin.(7) teza I**, semnalăm topica defectuoasă din care nu se înțelege în ce condiții se va putea beneficia de măsurile de sprijin ce se pot acorda în baza certificatului de familie numeroasă. De asemenea, precizăm că nu expiră termenul de 3 ani, ci că certificatul are o validitate de 3 ani.

La **alin.(8)** este folosită expresia „caz fortuit”, dar semnalăm că aceasta nu i se poate aplica înțelesul stabilit la art.1351 alin.(3) din Codul civil - *un eveniment care nu poate fi prevăzut și nici împiedicat de către cel care ar fi fost chemat să răspundă dacă evenimentul nu s-ar fi produs* – textul fiind, așadar, lipsit de previzibilitate.

La **alin.(11)**, semnalăm că norma de trimitere la „alin.(2) din prezentul articol” este inexactă, alineatul respectiv nefăcând referire la documente și date.

De asemenea, menționăm că trimiterea „potrivit alin.(2) al art.V din Legea nr.129/2018” este imprecisă, textul respectiv prevăzând că „Toate trimiterile la Legea nr.677/2001, cu modificările și completările ulterioare, din actele normative se interpretează ca trimiteri la Regulamentul general privind protecția datelor și la legislația de punere în aplicare a acestuia.”.

În plus, actul juridic al Uniunii Europene este citat incomplet, titlul acestuia fiind: „Regulamentului (UE) 2016/679 al Parlamentului European și al Consiliului din 27 aprilie 2016 privind protecția persoanelor fizice în ceea ce privește prelucrarea datelor cu caracter personal și privind libera circulație a acestor date și de abrogare a Directivei 95/46/CE, precum și a celorlalte prevederi legale în vigoare privind prelucrarea datelor cu caracter personal”.

10.4. La **art.6 alin.(4)**, este folosită sintagma neclară „și a cardului privat de beneficii”, această noțiune fiind la prima utilizare în text, fără beneficia de stabilirea accepțiunii juridice.

10.5. La **art.7 alin.(4) lit. j)**, este utilizat termenul „benzinării” în locul termenului „combustibil” și abrevierea „etc” în locul expresiei „și altele asemenea”, formularea consacrată în cazul enumerărilor din acte normative; ultima observație este valabilă pentru toate situațiile similare din cadrul proiectului.

La **alin.(5)**, pentru respectarea prevederilor art.21 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.17/2005 pentru stabilirea unor măsuri organizatorice la nivelul administrației publice centrale, aprobată prin Legea nr.198/2005, cu modificările ulterioare, în locul expresiei „operatorilor și agenților economici” ar fi trebuit folosită expresia „**operatorilor economici**”.

De asemenea, referitor la trimiterea la Legea nr.78/2014, este de analizat corectitudinea acesteia, deoarece respectivul act normativ reglementează participarea **persoanelor fizice la activitățile de voluntariat** desfășurate în folosul altor persoane sau al societății, organizate de persoane juridice de drept public sau de drept privat fără scop lucrativ, or, din textul propus, se înțelege că trimiterea vizează oferirea de beneficii și avantaje potrivit respectivei legi.

10.6. Din redactarea **art.8 alin.(1)** nu reiese fără echivoc măsurile efective de sprijin la care sunt îndreptățite familiile numeroase, deoarece prin folosirea formulării „pot primi unele beneficii din partea administrației locale în materie de servicii publice sau de interes general”, textul are doar un caracter declarativ.

De altfel, limbajul este impropriu, deoarece nu administrația locală acordă beneficii, ci autorități ale administrației publice locale.

În plus, semnalăm varietatea terminologică în ceea ce privește referirea la drepturile și facilitățile pe care le-ar putea primi familiile numeroase. Dacă la alineatul analizat se folosește termenul „beneficii”, la art.5 alin.(1), aceeași noțiune este desemnată prin expresia „măsuri de sprijin”, la art.6 alin.(4) întâlnim expresia „serviciile și facilitățile oferite”, iar în alte texte se utilizează expresia „măsuri de susținere”.

La **lit.g)**, pe de o parte, este menționată o facilitate deja prevăzută în legislație, instituindu-se un paralelism legislativ, iar pe de altă parte, este folosită o exprimare ambiguă „cetățeni români din țară și din străinătate”.

La **alin.(2)** sunt prevăzute tot într-o formă declarativă măsuri pe care le pot lua „autoritățile publice locale”, și nu facilități acordate pe baza cardului public de beneficii.

La **alin.(3)** în locul sintagmei „Cheltuielile necesare” ar fi trebuit folosită sintagma „Sumele necesare”.

10.7. La **art.10 lit.a)**, semnalăm că normele de tehnică legislativă nu permit utilizarea parantezelor pentru redarea unor

explicații, fiind necesară eliminarea acestora; observația este valabilă pentru toate situațiile similare.

10.8. La **art.13 alin.(1)**, cu privire la încetarea contractului de muncă, precizăm că acest aspect nu poate fi inclus în categoria beneficiilor.

La **alin.(2)**, semnalăm că sintagma „Acele clauze favorabile și alte beneficii” este imprecisă, deoarece din textul propus nu reiese care sunt clauzele și beneficiile avute în vedere.

10.9. La actualul **art.15 alin.(1)**, semnalăm exprimarea improprie limbajului normativ, litigiile nefiind soluționate de autorități publice locale, ci de instanțele judecătorești.

11. Pentru considerentele pe care le vom prezenta mai jos, soluțiile normative cuprinse în **art.14 și 16** nu pot fi promovate în forma propusă prin proiect.

Precizăm că prin reglementările din cuprinsul **art.14** se instituie un tip de răspundere *sui-generis*, care cuprinde elemente ale răspunderii contravenționale, fără a respecta principiile acesteia. În acest sens, semnalăm următoarele:

11.1. Stabilirea, în cuprinsul **art.14 alin.(1), (2) și (4)**, a faptelor care atrag aplicarea unei sancțiuni este realizată fără a se preciza în mod expres tipul de răspundere juridică incidentă, calificarea lor drept contravenții rezultând doar indirect, din prevederea cuprinsă la **art.14 alin.(1) lit.d)** privind stabilirea sancțiunii amenzii contravenționale, precum și din **alin.(8)**.

Mai mult decât atât, fapta prevăzută la **alin.(1)** nu cuprinde suficiente elemente pentru a o putea diferenția de infracțiunile de fals la care, de altfel, se face trimitere în cuprinsul **alin.(5)** al **art.14**.

11.2. Deși ar rezulta că faptele prevăzute la **art.14 alin.(1), (2) și (4)** constituie contravenții, în ceea ce privește stabilirea sancțiunilor, reglementarea cuprinsă în **art.14 alin.(2)** instituie un mecanism de aplicare a sancțiunii nespecific răspunderii contravenționale, constând în aplicarea, în funcție de gravitatea faptei, a unor sancțiuni diferite. Astfel, deși rezultă că toate sancțiunile prevăzute la **art.14 alin.(1) lit.a) - e)** sunt sancțiuni contravenționale principale, cele din cuprinsul **lit.b) - d)** ale **art.14 alin.(1)** constau în interdicții sau decăderi specifice sancțiunilor contravenționale complementare.

Menționăm că, potrivit art.5 alin.(2) din Ordonanța Guvernului nr.2/2001, sancțiunile contravenționale principale sunt avertismentul, amenda contravențională și prestarea unei activități în folosul comunității. Este adevărat că, potrivit art.5 alin.(4) din Ordonanța Guvernului nr.2/2001, prin legi speciale se pot stabili și alte sancțiuni principale, însă natura acestora nu ar putea fi similară sancțiunilor contravenționale complementare, așa cum este cazul celor prevăzute la art.14 alin.(1) lit.b)-d).

Mai mult decât atât, în cuprinsul normei din alin.(7), sancțiunea contravențională principală stabilită la alin.(1) lit.d), respectiv pierderea eligibilității de a fi beneficiar, este stabilită drept sancțiune contravențională complementară, aplicabilă pe lângă sancțiunea amenzii. Precizăm că o astfel de soluție legislativă este cel puțin discutabilă din punct de vedere al necesității asigurării coerenței reglementărilor în materia contravențiilor.

11.3. În ceea ce privește reglementarea din cuprinsul **art.14 alin.(6)** și (7) referitoare la sancțiunea aplicabilă în cazul săvârșirii din nou a unei fapte prevăzute drept contravenție la art.14, menționăm că, deși instituția recidivei contravenționale nu este consacrată de Ordonanța Guvernului nr.2/2001, la nivel de lege se poate prevedea o agravare a răspunderii pentru aceste cazuri. Precizăm însă că stabilirea sancțiunii în caz de „recidivă contravențională” trebuie să se realizeze cu respectarea principiilor acestui tip de răspundere. Or, potrivit **art.14 alin.(6) teza finală și alin.(7)**, în aceste cazuri se prevede aplicarea amenzii contravenționale în „cuantumul maxim” prevăzut la alin.(1) lit.e).

Referitor la această soluție legislativă, precizăm că stabilirea unei amenzi contravenționale în cuantum fix este contrară dispozițiilor art.3 alin.(1) din Ordonanța Guvernului nr.2/2001, potrivit căreia în cazul sancțiunii cu amendă se vor stabili limita minimă și maximă a acesteia sau, după caz, cote procentuale din anumite valori.

În plus, o astfel de soluție legislativă este contrară principiului proporționalității, făcând imposibilă individualizarea administrativă sau judiciară a sancțiunii, cu respectarea criteriilor legale de individualizare prevăzute la art.21 alin.(3) din Ordonanța Guvernului nr.2/2001.

Menționăm că, potrivit acestei norme, sancțiunea se aplică în **limitele prevăzute de actul normativ și trebuie să fie proporțională cu gradul de pericol social al faptei săvârșite**, ținându-se seama de împrejurările în care a fost săvârșită fapta, de modul și mijloacele de săvârșire a acesteia, de scopul urmărit, de urmarea produsă, precum și de circumstanțele personale ale contravenientului și de celelalte date înscrise în procesul-verbal.

Precizăm că necesitatea respectării principiului proporționalității în cazul actelor normative prin care se stabilesc și se sancționează contravenții a fost subliniată de Curtea Constituțională în Decizia nr.152/2020 (par.131 și 132).

11.4. În ceea ce privește norma din cuprinsul **art.14 alin.(8)**, potrivit căreia „pentru orice ascundere, încălcare sau fraudă prevăzută în prezenta lege care este considerată contravenție se va stabili astfel prin hotărâre de Consiliu Local, potrivit art.2 din Ordonanță” (Ordonanța Guvernului nr.2/2001), semnalăm că aceasta nu întrunește exigențele de claritate, precizie, previzibilitate și accesibilitate specifice normelor juridice, astfel cum acestea au fost conturate în jurisprudența Curții Constituționale în materie.

Astfel, din redactare nu rezultă care anume fapte sunt avute în vedere și nici de ce, deși ele sunt considerate contravenții, ar mai fi nevoie de o stabilire a naturii juridice a acestora și prin hotărâre a Consiliului Local. Precizăm că trimiterea la dispozițiile art.2 din Ordonanța Guvernului nr.2/2001 nu este de natură să clarifice aceste aspecte, întrucât alin.(2) al acestui articol constituie temeiul stabilirii și sancționării, prin hotărâri ale autorităților administrației publice locale sau județene a contravențiilor în domeniile de activitate pentru care acestora le sunt stabilite atribuții prin lege, în măsura în care în domeniile respective nu sunt stabilite contravenții prin legi, ordonanțe sau hotărâri ale Guvernului. Mai mult decât atât, în ceea ce privește consiliile locale ale sectoarelor municipiului București, alin.(3) al art.2 din Ordonanța Guvernului nr.2/2001, stabilește o competență limitată în această materie.

11.5. Precizăm că reglementarea din cuprinsul **alin.(11) al art.14** nu este completă, întrucât stabilește posibilitatea atacării în instanță doar a procesului-verbal de aplicare a sancțiunii amenzii contravenționale, nu și a proceselor-verbale prin care sunt aplicate, potrivit alin.(9), celelalte sancțiuni prevăzute la art.14 alin.(1).

11.6. Art.14 nu cuprinde dispoziția necesară de aplicare, în ceea ce privește contravențiile, a prevederilor Ordonanței Guvernului nr.2/2001, normă a cărei prevedere ar face, de altfel, superflue reglementările cuprinse în alin.(10) și (11).

11.7. Menționăm că trimiterea la dispozițiile art.50 alin.(2) din Legea administrației publice locale nr.215/2001, din cuprinsul **art.16**, normă care reia partea finală a textului art.4 alin.(1) din Ordonanța Guvernului nr.2/2001, nu ține seama de intervențiile legislative ulterioare care au condus la modificarea implicită a respectivei dispoziții.

Precizăm că norma din cuprinsul Legii nr.215/2001 avută în vedere de art.4 alin.(1) din Ordonanța Guvernului nr.2/2001 se referea, la momentul ultimei modificări a acestei din urmă dispoziții, la regulile aplicabile în ceea ce privește aducerea la cunoștință a hotărârilor cu caracter normativ ale autorităților administrației publice locale, fiind aplicabilă, așadar, în ceea ce privește contravențiile stabilite prin acte normative ale acestor autorități, și nu prin lege.

Semnalăm că, în prezent, **art.50 din Legea nr.215/2001 este abrogat** prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ.

Pe de altă parte, întrucât art.16 are ca obiect stabilirea momentului intrării în vigoare a legii, **excepția** prevăzută de text ar fi trebuit să aibă în vedere intrarea în vigoare la un moment ulterior a anumitor norme din cuprinsul acesteia, iar nu „punerea în aplicare” a acestora.

12. În ceea ce privește soluția propusă la actualul **art.II**, aceasta ar fi trebuit redată înaintea dispoziției finale propuse la **art. 16**, în următoarea redactare: „... În termen de 30 de zile de la data intrării în vigoare a prezentei legi, **Guvernul va adopta prin hotărâre normele metodologice de aplicare a acesteia.**”.

13. Referitor la actualul **art. III alin. (1)**, apreciem că soluția propusă ar trebui eliminată, deoarece potrivit art. 1 alin. (2) și (3) din Hotărârea Guvernului nr. 81/2020, „*Ministerul Muncii și Protecției Sociale realizează politicile naționale, corelate cu cele la nivel european și internațional, în domeniul muncii, familiei, protecției sociale și persoanelor vârstnice, îndeplinind rolul de autoritate de stat, strategie și planificare, reglementare, sinteză, coordonare, monitorizare, inspecție și control*” și „*Ministerul Muncii și Protecției*

Sociale asigură coordonarea aplicării strategiei și politicilor Guvernului în domeniile muncii, familiei, protecției sociale și persoanelor vârstnice”.

De asemenea, și norma propusă la **alin.(2)** ar trebui eliminată, deoarece toate proiectele de lege sunt analizate în comisiile de specialitate constituite în cadrul celor două Camere ale Parlamentului, potrivit art. 64 alin. (4) din Constituția României, republicată.

14. Având în vedere că proiectul cuprinde două anexe, pentru respectarea prevederilor art.57 alin.(4) din Legea 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, în finalul actului normativ ar fi trebuit stabilită **apartenența anexelor**, într-un articol distinct, redat astfel:

„.... **Anexele nr. 1 și 2 fac parte integrantă din prezenta lege.**”.

15. La **anexa nr.1**, pe ultima pagină, la lit.a), semnalăm că actele nu se depun/anexează în original, cel mult putându-se prezenta originalul pentru verificarea conformității cu acesta a unei copii.

PREȘEDINTE

dr. Dragoș ILIESCU

21 IUL LEG

București

Nr. 930/22.07.2020