



AVIZ

**referitor la proiectul de Lege privind zonele metropolitane,
precum și pentru modificarea și completarea
unor acte normative**

**Analizând proiectul de Lege privind zonele metropolitane,
precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative,
transmis de Secretariatul General al Guvernului cu adresa nr. 282 din
31.05.2022 și înregistrat la Consiliul Legislativ cu nr. D640/31.05.2022,**

CONSILIUL LEGISLATIV

**În temeiul art. 2 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 73/1993, republicată
și al art. 33 alin. (3) din Regulamentul de organizare și funcționare a
Consiliului Legislativ,**

**Avizează favorabil proiectul de lege, cu următoarele observații
și propuneri:**

**1. Prezentul proiect are ca obiect de reglementare stabilirea
cadrului instituțional, a obiectivelor, competențelor și instrumentelor
specifice politicii de dezvoltare metropolitană în România, cu scopul de
a le permite persoanelor care locuiesc în zone urbane, inclusiv celor din
comunități marginale/periferice, să aibă acces sporit la servicii de
calitate, cum ar fi mobilitatea, locuințele și alte servicii publice
furnizate la nivel local.**

**Potrivit Expunerii de motive, elaborarea și adoptarea prezentei
legi reprezintă un jalon inclus în componenta 10 – Fondul local din
Planul Național de Redresare și Reziliență, reforma 2. Crearea cadrului
de politică pentru o transformare urbană durabilă.**

**Totodată, prin proiect se propun intervenții legislative asupra mai
multor acte normative, cum ar fi: Legea nr. 351/2001 privind aprobarea
Planului de amenajare a teritoriului național – Secțiunea a IV-a –
Rețeaua de localități, cu modificările și completările ulterioare,**

Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ, cu modificările și completările ulterioare, Legea nr. 273/2006 privind finanțele publice locale, cu modificările și completările ulterioare și Legea nr. 350/2001 privind amenajarea teritoriului și urbanismul, cu modificările și completările ulterioare.

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

3. Prin conținutul său normativ, proiectul de lege face parte din categoria legilor organice, fiind incidente dispozițiile art. 73 alin. (3) lit. o), iar în aplicarea prevederilor art. 75 alin. (1) din Legea fundamentală, prima Cameră sesizată este Camera Deputaților.

4. Referitor la soluțiile legislative preconizate la art. 7 din proiect, este de analizat dacă, prin mandatarea de către unitățile administrativ-teritoriale a zonelor metropolitane de a exercita atribuții de competența autorităților administrației publice locale, nu se aduce atingere principiului autonomiei locale consacrat de art. 121 din Constituția României, republicată, potrivit căruia *„Autoritățile administrației publice, prin care se realizează autonomia locală în comune și în orașe, sunt consiliile locale alese și primarii aleși, în condițiile legii”*.

De altfel, având în vedere natura juridică a zonelor metropolitane, care sunt persoane juridice de drept privat de utilitate publică, este de analizat dacă acestea ar putea exercita atribuțiile consiliilor locale, care sunt atribuții de putere publică, cu atât mai mult cu cât marja de apreciere a acestor atribuții este destul de largă, prin folosirea expresiei „unele atribuții”.

Totodată, menționăm că dispozițiile **art. 12 alin. (5)**, potrivit cărora adunarea generală a zonei metropolitane **adoaptă hotărâri cu caracter obligatoriu** aplicabile tuturor unităților administrativ-teritoriale membre este, de asemenea, susceptibilă de a încălca prevederile art. 121 din Legea fundamentală.

De asemenea, prevederile **capitolului IV „Competențele zonelor metropolitane”** sunt susceptibile de a încălca dispozițiile art. 121 din Constituție, întrucât se stabilesc în sarcina acestor zone metropolitane atribuții specifice autorităților administrației publice locale.

5. **Sub rezerva celor de mai sus**, la actuala formă a proiectului, formulăm următoarele observații și propuneri:

5.1. Din perspectiva sistematizării proiectului, ca observație de ordin general, în ceea ce privește structura acestuia, menționăm că, deși

potrivit exigențelor de tehnică legislativă, capitolele trebuie să cuprindă mai multe articole, Capitolul V este alcătuit dintr-un singur articol.

Ca urmare, este necesară reamenajarea textelor, cu respectarea legăturii tematice dintre norme, astfel încât capitolul menționat să fie mai amplu.

Tot ca o observație de ordin general, la marcarea articolelor proiectului, în locul termenului „Articolul” se va folosi abrevierea „Art.”.

5.2. La **art. 4**, considerăm că normele de la **alin. (1) și (2)** exprimă aceeași idee juridică. Sugerăm, de aceea, comasarea acestor norme într-una singură, aspect care implică renumerotarea alineatelor art. 4, precum și revederea normelor de trimitere la respectivele alineate, pentru a fi în corelație cu noua numerotare.

5.3. Referitor la **art. 4 alin. (3)**, semnalăm că aceeași definiție a zonei metropolitane se regăsește și la art. 21 pct. 2 din proiect, prin care se preconizează modificarea art. 5 lit. qq) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ, cu modificările și completările ulterioare.

Prin urmare, este necesară fie eliminarea definiției propuse, având în vedere că, potrivit prevederilor art. 16 alin. (1) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, în procesul de legiferare este interzisă instituirea acelorași reglementări în două sau mai multe acte normative, fie utilizarea unei norme de trimitere la definiția prevăzută în Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ, cu modificările și completările ulterioare.

Pe cale de consecință, în cazul în care se va agreea prima variantă, aceea a eliminării, art. 4 va fi constituit din trei alineate, urmând ca actualul alin. (4) să devină, prin renumerotare, alin. (3), urmând și revederea normelor de trimitere la respectivele alineate.

La **actualul alin. (4)**, potrivit unității în reglementare cu alte acte normative, prin care sunt redată definiții, expresia inițială „În sensul prevederilor alin. (3)” trebuie înlocuită cu sintagma „În sensul prezentei legi”.

De asemenea, din considerente de redactare, formularea „prin teritoriu metropolitan” trebuie redată sub forma „prin *teritoriu metropolitan*”.

Observația este valabilă, în mod corespunzător, și pentru **art. 5 alin. (2) și (3)**, în cazul sintagmelor „prin prima coroană urbană”, respectiv „prin a doua coroană urbană”.

5.4. La art. 5 alin. (1) lit. a), semnalăm că prin utilizarea expresiei „cel puțin” se imprimă textului un caracter imprecis, cu atât mai mult cu cât nu se precizează care este limita maximă în care se poate întinde teritoriul metropolitan pentru municipiul București.

La **alin. (5)**, semnalăm că, din redactarea textului, nu reiese că se instituie o excepție de la prevederile alin. (1) lit. b). Este necesară, de aceea, revederea și reformularea textului.

5.5. La art. 6 alin. (4), semnalăm că norma propusă pentru **teza a doua**, care marchează apartenența anexelor la proiect, trebuie să se constituie într-un articol distinct, aflat în finalul acestuia.

5.6. La art. 9 alin. (1), este de analizat dacă norma de trimitere nu trebuie să vizeze decât art. 91 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019, cu modificările și completările ulterioare.

De asemenea, pentru precizia și claritatea normei, considerăm că trebuie specificat despre ce statut este vorba în final.

Referitor la **alin. (4)**, semnalăm că textul este lipsit de previzibilitate, întrucât norma nu precizează care este modalitatea de evaluare și cine anume evaluează aceste prejudicii (lit. a)) ce s-ar produce zonei metropolitane, precum și contravaloarea investițiilor realizate de zona metropolitană pe teritoriul acestora (lit. b)), dar și cuantumul despăgubirilor la care se face referire în alin. (6). Pentru precizie în reglementare, este de analizat dacă proiectul nu ar trebui să prevadă posibilitatea soluționării acestor aspecte de către o instanță judecătorească independentă, în fața căreia se pot aduce orice fel de probe.

Totodată, din considerente de redactare, primul termen al enumerărilor se va scrie cu inițială mică. Reiterăm această observație pentru toate situațiile similare.

La **alin. (5)**, în ceea ce privește sintagma „cuantumul sumelor prevăzute la alin. (4)”, semnalăm faptul că la respectivul alineat nu se prevăd în mod expres anumite sume. Deoarece alin. (4) se referă la aspecte care pot fi cuantificate în bani, respectiva sintagma ar putea fi reformulată sub forma „cuantumul sumelor stabilite potrivit prevederilor alin. (4)”.

5.7. La art. 10 alin. (3), este de analizat dacă norma de trimitere nu ar trebui să vizeze obiectivele de la alin. (2), și nu pe cele de la alin. (1).

5.8. La art. 12 alin. (5), pentru rigoarea redactării, sintagma „în condițiile art. (7) alin. (2)” se va scrie fără încadrarea numărului articolului între paranteze.

5.9. La art. 13 alin. (2), pentru rigoarea normei, sugerăm ca textul să deuteze cu expresia „Prin derogare de la dispozițiile art. 91 alin. (6) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ, cu modificările și completările ulterioare”.

La alin. (10), semnalăm că din formularea actuală a normei, limitarea numărului de mandate ale președintelui consiliului director are loc doar când acestea sunt consecutive, lăsând astfel posibilitatea unui număr nelimitat de mandate, sub condiția ca acestea să nu fie mai mult de 2 consecutive. În funcție de voința inițiatorului, considerăm că trebuie aduse precizări suplimentare în ceea ce privește numărul de mandate.

5.10. La textul propus pentru art. 15 alin. (2), potrivit căruia „structura organizatorică, numărul personalului și regulamentul de organizare și funcționare a zonei metropolitane se aprobă prin *hotărâri ale adunării generale, la propunerea consiliului director*”, semnalăm că acesta nu este în acord cu art. 91 alin. (2) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019, potrivit căruia organizarea și modul de funcționare a organelor asociației de dezvoltare intercomunitară și a aparatului tehnic *sunt stabilite prin actul de înființare și statutul asociației de dezvoltare intercomunitară, aprobate prin hotărârile consiliilor locale, respectiv județene asociate*. Se impune, de aceea, reanalizarea normei.

5.11. La art. 18 alin. (10), este de analizat dacă norma nu ar trebui prevăzută imediat după cea de la alin. (7), având în vedere că face referire la o situație prevăzută la respectivul alineat.

5.12. În ceea ce privește finanțarea prin contribuții, menționăm că, potrivit art. 18 alin. (2) și (3) din proiect, acestea pot proveni, în măsura în care sunt instituite, din sumele încasate în bugetele locale cu titlu de taxe locale speciale (în considerarea principiului autonomiei locale financiare – art. 16 din Legea nr. 273/2006 privind finanțele publice locale, cu modificările și completările ulterioare). Întrucât, pe de o parte, sursa de finanțare indicată (contribuții) reprezintă doar o posibilitate, fără impact direct asupra bugetelor locale, precum și, pe de altă parte, în considerarea afectării speciale a unor asemenea potențiale taxe locale speciale, nu devine incident art. 14 alin. (5) din Legea nr. 273/2006, cu modificările și completările ulterioare, conform căruia „După aprobarea bugetelor locale pot fi aprobate acte normative cu implicații asupra acestora, dar numai cu precizarea surselor de acoperire a diminuării veniturilor sau a majorării cheltuielilor bugetare

aferele exercițiului bugetar pentru care sau aprobat bugetele locale respective”.

5.13. Referitor la finanțarea zonelor metropolitane prin tarife care ar putea fi percepute pentru finanțarea serviciilor publice furnizate prin intermediul acestora (**art. 18 alin. (4)**), semnalăm faptul că, din punct de vedere al naturii juridice, acestea reprezintă contravaloarea unui serviciu prestat, având o puternică componentă economică (a se vedea, în acest sens, **art. 17** din proiect). Or, în virtutea principiului specialității capacității de folosință a persoanei juridice (**art. 206 alin. (2)** din Legea nr. 287/2009 privind Codul civil, republicată, cu modificările și completările ulterioare), o asociație nu poate avea, sub sancțiunea nulității absolute, decât acele drepturi și obligații civile care corespund scopului pentru care aceasta a fost înființată, stabilit conform legii, actului constitutiv sau statutului. În acest context, apreciem că **art. 17 alin. (1)** din proiect are o redactare lacunară, nefiind precizate generic activitățile cu caracter economic care ar putea fi desfășurate, de asociații, la nivelul zonelor metropolitane, diferite de activitățile prevăzute la alin. (3) din cadrul aceluiași articol. Nu în ultimul rând, precizăm că, potrivit **art. 48** din Ordonanța Guvernului nr. 26/2000 cu privire la asociații și fundații, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 246/2005, cu modificările și completările ulterioare, „Asociațiile, fundațiile și federațiile pot desfășura orice alte activități economice directe dacă acestea au caracter accesoriu și sunt în strânsă legătură cu scopul principal al persoanei juridice”.

5.14. Referitor la **titlul Capitolului VI**, precizăm că acesta trebuie să facă referire în primul rând la dispozițiile tranzitorii și apoi la cele finale.

5.15. La **art. 20**, din considerente de redactare, **partea dispozitivă a pct. 1** va fi redată astfel:

„1. Articolul 7 se abrogă”.

Reiterăm observația, în mod corespunzător, și pentru **părțile dispozitive ale pct. 2 și 3**.

La **pct. 4**, pentru identitate de rațiune, dar și concordanță cu forma originală a actului normativ de bază, **partea dispozitivă** punctului aferent trebuie reformulată după cum urmează:

„La anexa nr. I, punctul 11 se abrogă.”

5.16. La **art. 21**, în vederea evidențierii în mod corect a naturii intervențiilor legislative aduse asupra Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 57/2019, cu modificările și completările ulterioare, în **partea introductivă**, formularea „...se modifică și se completează după

cum urmează:" trebuie înlocuită cu enunțul „...se modifică după cum urmează:".

La **pct. 1**, **partea dispozitivă** trebuie să fie redactată în conformitate cu uzanța normativă astfel:

„1. La articolul 5 litera e) se abrogă”.

La **pct. 2**, având în vedere că în partea introductivă a art. 21 este stabilită deja intenția de modificare a unor dispoziții din actul normativ de bază, în acord cu exigențele de tehnică legislativă, **partea dispozitivă** va avea următorul conținut:

„2. La articolul 5 litera qq) va avea următorul cuprins:”.

Observația este valabilă și pentru **partea dispozitivă a pct. 3**, care se va reformula astfel:

„3. La articolul 89 alineatul (2) va avea următorul cuprins:”.

5.17. La art. 22, actuala parte introductivă trebuie reformulată potrivit exigențelor de tehnică legislativă, precum și ținând seama de natura intervenției legislative preconizate, ce constă în completarea legii respective. Prin urmare, textul va avea următorul conținut:

„Art. 22. - După articolul 32 din Legea nr. 273/2006 privind finanțele publice locale, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 618 din 18 iulie 2006, cu modificările și completările ulterioare, se introduce un nou articol, art. 32¹, cu următorul cuprins:”.

Pe cale de consecință, textul subsecvent „1. după art. 32 se introduce un articol nou, art. 32¹, cu următorul cuprins:” trebuie eliminat, ca inadecvat.

În textul propus pentru **art. 32¹ alin. (1) lit. a)**, pentru fluența normei, propunem ca dispoziția să aibă următorul conținut:

„a) 30% către bugetele locale ale comunelor, orașelor și municipiilor pe al căror teritoriu își au domiciliul angajații;”.

Reiterăm observația și pentru textul **lit. b)**.

La **alin. (2)**, prin analogie cu textul alin. (1), pentru menținerea stilului și unității redacționale, recomandăm ca acesta să debuteze astfel:

„(2) Prin excepție de la prevederile art. 32 alin. (1) lit. b), pentru zonele metropolitane, o cotă de 5% din impozitul pe venit ...”.

5.18. Privitor la art. 23, observăm că acesta are în vedere intrarea în vigoare a unor dispoziții din cuprinsul art. 32¹ – articol nou introdus prin intermediul art. 22.

Astfel, pe de o parte, se stipulează că prevederile **alin. (1)** ale elementului structural amintit urmează să intre în vigoare la data de 1

ianuarie 2024, iar, pe de altă parte, dispozițiile alin. (2) și (3), la data de 1 ianuarie 2023.

Sub aspectul semnalat, este de menționat faptul că art. 32¹ este alcătuit din patru alineate, iar în cuprinsul art. 23 nu există nicio dispoziție ori referire ce vizează intrarea în vigoare a alin. (4) al art. 32¹.

În plus, indicăm că alin. (4) al art. 32¹ dispune că „...Ministerul Finanțelor aprobă, prin ordin, procedura pentru aplicarea prevederilor alin. (1) și (2) privind operațiunile de virare a sumelor aferente impozitului pe venit către zonele metropolitane constituite” or, alin. (1) și (2) ale art. 23 preconizează două date diferite de intrare în vigoare a ipotezelor juridice semnalate, ceea ce conduce la neclaritatea normei respective.

Prin urmare, pentru o facilă înțelegere și o corectă aplicare, propunem revederea și reconsiderarea aspectelor sesizate.

5.19. La art. 24, în cuprinsul părții introductive, propunem ca mențiunea „...se modifică și se completează după cum urmează:” să fie înlocuită cu formularea „...se modifică după cum urmează:”

Ca observație de ordin general, pentru argumente ce țin de normele de tehnică legislativă, propunem ca cele două părți **dispozitive** să aibă următoarele redactări:

„1. La articolul 43¹ alineatul (1) va avea următorul cuprins:”.

„2. La anexa nr. 2, expresia „Teritoriu metropolitan” va avea următorul cuprins:” .

La definiția expresiei mai sus arătate, sintagma „...delimitată prin legislație specifică,” nu este clară, motiv pentru care propunem reanalizarea textului.


PRESEDINTE
Florin IORDACHE

București
Nr. 622/31.05.2022