

**PREȘEDINTELE ROMÂNIEI**

București, ianuarie 2026

Domnului Mircea ABRUDEAN**Președintele Senatului**

În temeiul articolului 77 alineatul (2) din Constituția României, republicată,
formulez următoarea

CERERE DE REEXAMINARE**asupra**

**Legii privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului
nr. 45/2025 pentru instituirea unor măsuri în domeniul gestionării
fondurilor europene nerambursabile, precum și pentru completarea
Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 133/2021 privind gestionarea
financiară a fondurilor europene pentru perioada de programare
2021-2027 alocate României din Fondul european de dezvoltare regională,
Fondul de coeziune, Fondul social european Plus,
Fondul pentru o tranziție justă**

La data de 24 decembrie 2025, Parlamentul a transmis Președintelui României, în vederea promulgării, *Legea privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 45/2025 pentru instituirea unor măsuri în domeniul gestionării fondurilor europene nerambursabile, precum și pentru completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 133/2021 privind gestionarea financiară a fondurilor europene pentru perioada de programare 2021-2027 alocate României din Fondul european de dezvoltare regională, Fondul de coeziune, Fondul social european Plus, Fondul pentru o tranziție justă (PL-x nr. 354/2025).*

Legea are ca obiect de reglementare aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 45/2025 fără modificări și completări, completarea OUG nr. 133/2021, precum și instituirea unor dispoziții referitoare la posibilitatea utilizării unor sume de către Ministerul Investițiilor și Proiectelor Europene, pentru plata cheltuielilor solicitate de beneficiarii proiectelor prevăzute în anexa la OUG nr. 9/2025, pentru care a fost formulată o sesizare de fraudă, până la punerea în mișcare a acțiunii penale.

Din analiza parcursului legislativ al legii criticate și din compararea formelor pe care aceasta le-a avut de la momentul inițierii și până la momentul adoptării, reiese faptul că legea transmisă la promulgare contravine prevederilor art. 61 alin. (2) și art. 75 din Constituție referitoare la principiul bicameralismului, motiv pentru care apreciem că se impune reanalizarea acesteia de către Parlament.

Potrivit acestor dispoziții constituționale, Parlamentul funcționează în sistem bicameral, ceea ce presupune că ambele Camere trebuie să își exercite rolul deliberativ, în limitele competențelor stabilite de Constituție.

Curtea Constituțională a statuat că principiul bicameralismului impune ca legea adoptată de Camera decizională să se mențină în marja de reglementare configurată de inițiativa legislativă și de dezbaterile/soluțiile Camerei de reflecție, astfel încât să nu se ajungă la situația în care o singură Cameră legiferează, în fapt, exclusiv.

În mod constant, Curtea a stabilit două criterii cumulative pentru a identifica încălcarea bicameralismului: existența unor deosebiri majore de conținut juridic între formele adoptate de cele două Camere; și existența unei configurații semnificativ diferite între formele adoptate de cele două Camere.

Totodată, Curtea a subliniat că Camera decizională nu poate modifica substanțial obiectul de reglementare și configurația inițiativei legislative, cu consecința deturnării de la finalitatea urmărită de inițiator.

Astfel, potrivit fișelor legislative disponibile pe paginile de internet ale Senatului și, respectiv, Camerei Deputaților, propunerea legislativă, intitulată „*Lege privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 45/2025 pentru instituirea unor măsuri în domeniul gestionării fondurilor europene nerambursabile*”, a fost înregistrată pentru dezbateri la Senat, prima Cameră sesizată, în data de 12 septembrie 2025, iar în data de 15 septembrie 2025 a fost prezentată în Biroul permanent. În forma inițiatorului, propunerea legislativă avea în vedere aprobarea OUG nr. 45/2025 fără modificări sau completări.

Potrivit expunerii de motive, propunerea legislativă a urmărit: „*ca prin Politica de coeziune pentru perioada de programare 2021-2027 să fie alocate României importante resurse financiare sub formă de fonduri externe nerambursabile în valoare de aproximativ 30,98 mld. euro, la care se adaugă aproximativ 15,46 mld. euro sub formă de cofinanțare și să fie asigurat accesul facil și flexibil al acestora la fondurile externe nerambursabile într-un cadru predictibil, având în vedere faptul că programele aprobate pentru perioada de programare 2021-2027 prevăd alocări financiare aferente unor investiții de*

importanță strategică pentru România, iar pentru aceasta procedurile de accesare și implementare a fondurilor trebuie să fie adaptate la nevoile reale ale beneficiarilor”.

În data de 6 octombrie 2025 a fost adoptată de Senat „*Legea privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.45/2025 pentru instituirea unor măsuri în domeniul gestionării fondurilor europene nerambursabile*”, prin care OUG nr. 45/2025 a fost aprobată fără modificări sau completări.

Forma legii adoptate de Senat a fost prezentată în Biroul permanent al Camerei Deputaților în data de 13 octombrie 2025, iar după parcurgerea procedurii de avizare și dezbatere a fost adoptată în data de 17 decembrie 2025, cu un număr de 4 amendamente admise, potrivit Raportului Comisiei pentru buget, finanțe și bănci.

Față de modificările aduse în Camera decizională, apreciem că legea transmisă la promulgare contravine prevederilor art. 61 alin. (2) și art. 75 din Constituție referitoare la principiul bicameralismului. Astfel, în Camera Deputaților legea a fost modificată semnificativ față de forma inițiatorului și, respectiv, față de forma adoptată de Senat. Au fost admise 4 amendamente fiind: modificat titlul legii, transformat Articolul unic prin care se aprobă OUG nr. 45/2025 fără modificări și completări în Art. I, introduse două noi articole, respectiv Art. II prin care se - modifică OUG nr. 133/2021 și, respectiv Art. III, cu reglementare autonomă privind utilizarea unor sume prevăzute de OUG nr. 9/2025 și posibilitatea efectuării unor plăți în contextul sesizărilor de fraudă, fiind astfel restructurat conținutul legii dintr-un articol unic, în Art. I, II și III. Modificarea de ordin cantitativ care nu ar fi de natură, doar prin ea însăși, să determine încălcarea principiului bicameralismului este însoțită, însă, de modificări de concepție a reglementării.

La Art. I din legea supusă reexaminării se menține soluția Senatului, respectiv cea a aprobării OG nr. 45/2025 fără modificări și completări.

În ceea ce privește Art. II din legea supusă reexaminării, se constată, însă, că la Camera decizională s-a produs o schimbare de esență, în sensul că au fost adoptate noi prevederi, neavute în vedere de Senat, în calitate de primă cameră sesizată. Forma pentru promulgare introduce Art. II, care completează art. 15 din OUG nr. 133/2021 cu un nou alineat - alin. (1¹), prin care: se autorizează o autoritate de management (Autoritatea de Management pentru Programul Dezvoltare Durabilă 2021–2027) să încheie acte adiționale/să emită ordine de modificare pentru proiecte de infrastructură publică apă/apă uzată etapizate din POIM 2014–2020; se instituie o soluție de ajustare a prețurilor în devize, „*în baza unei metodologii aprobate prin hotărâre a Guvernului*”. Această intervenție are substanță normativă proprie, vizează un alt act normativ (OUG nr. 133/2021) și configurează un mecanism administrativ-financiar nou, care nu a fost supus dezbaterii și votului Senatului în această formă. Astfel, la acest articol se prevede că: „(1¹) *Se autorizează Autoritatea de Management pentru Programul Dezvoltare Durabilă 2021-2027 să încheie acte adiționale cu acordul părților la*

contractele/deciziile de finanțare și să emită ordine de modificare și/sau completare a ordinelor de finanțare pentru proiectele de infrastructură publică din domeniul apă și apă uzată etapizate din Programul Operațional Infrastructură Mare 2014-2020, în limitele stabilite la alin. (1) lit. c), în vederea ajustării prețurilor în cadrul devizelor generale aferente proiectelor, în conformitate cu prevederile legale în vigoare, în baza unei metodologii aprobate prin hotărâre a Guvernului, la propunerea Ministerului Investițiilor și Proiectelor Europene”.

Este realizată, aşadar, pentru prima dată la Camera Deputaţilor, în calitate de Cameră decizională, o intervenţie legislativă asupra Ordonanţei de urgenţă a Guvernului nr. 133/2021, intervenţie ce a atras, pe cale de consecinţă şi modificarea titlului legii supuse reexaminării, aceasta devenind „*Legea privind aprobarea Ordonanţei de urgenţă a Guvernului nr. 45/2025 pentru instituirea unor măsuri în domeniul gestionării fondurilor europene nerambursabile, precum şi pentru completarea Ordonanţei de urgenţă a Guvernului nr. 133/2021 privind gestionarea financiară a fondurilor europene pentru perioada de programare 2021-2027 alocate României din Fondul european de dezvoltare regională, Fondul de coeziune, Fondul social european Plus, Fondul pentru o tranziţie justă*”.

De asemenea, tot la Camera Deputaţilor este introdus Art. III, potrivit căruia: „*sumele prevăzute la art. I alin. (2) din Ordonanţa de urgenţă a Guvernului nr. 9/2025 pentru reglementarea unor măsuri referitoare la unele proiecte de extindere şi schimbare a destinaţiei, conversia sau modernizarea reţelelor de transport şi distribuţie a gazelor naturale, pentru modificarea şi completarea unor acte normative, precum şi pentru abrogarea Hotărârii Guvernului nr. 1.261/2024 privind aprobarea finanţării din Fondul pentru mediu a proiectelor de extindere şi schimbare a destinaţiei, conversia sau modernizarea reţelelor de transport şi distribuţie a gazelor, pot fi utilizate de către MIPE, pentru plata cheltuielilor solicitate de beneficiarii proiectelor prevăzute în anexa la Ordonanţa de urgenţă a Guvernului nr. 9/2025, pentru care a fost formulată o sesizare de fraudă. Aceste sume se pot achita de către MIPE, până la punerea în mişcare a acţiunii penale*”.

Această soluţie nu reprezintă o simplă corelare tehnică, ci o opţiune legislativă distinctă, cu impact asupra regimului cheltuielilor şi controlului antifraudă şi extinde domeniul de aplicare a legii supuse reexaminării dincolo de aprobarea OUG nr. 45/2025, adăugând un nou cadru juridic tranzitoriu pentru realizarea unor plăţi.

Motivarea amendamentelor aduse la Camera decizională nu porneşte de la cea avută în vedere, iniţial, prin expunerea de motive a OUG nr. 45/2025 şi nu stabileşte o legătură cu *Politica de coeziune pentru perioada de programare 2021-2027*, are în vedere, în realitate, o nouă soluţie legislativă, asupra unui nou act normativ ce vizează tipuri diferite de contracte/proiecte, finanţate prin intermediul unui alt program. Aceasta este motivată prin prisma expunerii de

motive chiar a necesității adoptării chiar a OUG nr. 9/2025, astfel: „*Prin Programul Operațional Infrastructură Mare 2014-2020 (POIM), Axa prioritară 8 - Sisteme inteligente și sustenabile de transport al energiei electrice și gazelor naturale, OS 8.2 s-au finanțat un număr de 25 proiecte privind investiții în dezvoltarea rețelelor inteligente de distribuție a gazelor naturale, din care au fost finalizate până la data de 31 decembrie 2023 un număr de 7 proiecte. Pentru restul de 18 proiecte, au fost demarate consultările cu reprezentanții DG Regio în vederea etapizării acestora și finanțării din Programul Dezvoltare Durabilă 2021-2027 (PDD). ... Prin urmare se adoptă OUG nr. 9/06.03.2025 prin care cele 18 proiecte se finanțează în vederea finalizării integrale prin Ministerul Investițiilor și Proiectelor Europene din Fondul pentru mediu, până cel târziu la data de 31 decembrie 2026. ... Prin cele 18 proiecte se vor realiza aproximativ 839,6 km de rețele inteligente de transport și distribuție a gazelor naturale ce vor deservi un număr de aproximativ 71.528 persoane, conform Anexei la ordonanța de urgență.*

În realitate, motivarea propriu-zisă a amendamentului este incompletă, preluând dispozițiile OUG nr. 40/2015 art. 9 litera j), respectiv: „*În bugetele ordonatorilor principali de credite cu rol de autoritate de management se cuprind: (...) j) sumele necesare pentru plata cheltuielilor solicitate de beneficiari prin cereri de rambursare/cereri de plată, pentru care a fost formulată o sesizare de fraudă. Aceste sume se pot achita până la punerea în mișcare a acțiunii penale (...).*”

Fără a contesta necesitatea unei soluții legislative și cu privire la acest tip de contracte/proiecte, apreciem că noua soluție legislativă nu poate intra în vigoare fără ca aceasta să fie evaluată și în Plenul Senatului.

De altfel, Curtea Constituțională a dezvoltat prin deciziile sale o veritabilă „doctrină” a bicameralismului și a modului în care acest principiu este reflectat în procedura de legiferare. Ținând seama de indivizibilitatea Parlamentului ca organ reprezentativ al poporului român și de unicitatea sa ca autoritate legiuitoare a țării, Constituția nu permite adoptarea unei legi de către o singură Cameră fără ca proiectul de lege să fi fost dezbătut și de cealaltă Cameră (Decizia nr. 710/2009 și Decizia nr. 89/2017). Ca urmare, dezbaterile parlamentare a unui proiect de lege sau a unei propuneri legislative nu poate face abstracție de evaluarea acesteia în plenul celor două Camere ale Parlamentului. Așa fiind, modificările și completările pe care Camera decizională le aduce proiectului de lege sau propunerii legislative adoptate de prima Cameră sesizată trebuie să se raporteze la materia și la forma în care a fost reglementată de prima Cameră. Altfel, se ajunge la situația ca o singură Cameră, și anume Camera decizională, să legifereze, ceea ce contravine principiului bicameralismului (Decizia nr. 472/2008 și Decizia nr. 89/2017).

Instanța constituțională a stabilit două criterii esențiale pentru a se determina cazurile în care, prin procedura parlamentară, se încalcă principiul bicameralismului: pe de o parte, existența unor deosebiri majore de conținut

juridic între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului și, pe de altă parte, existența unei configurații semnificativ diferite între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului. Întrunirea celor două criterii este de natură a afecta principiul care guvernează activitatea de legiferare a Parlamentului, plasând pe o poziție privilegiată Camera decizională, cu eliminarea, în fapt, a primei Camere sesizate din procesul legislativ (Decizia nr. 710/2009, Decizia nr. 413/2010, Decizia nr. 1.533/2011, Decizia nr. 62/2017 și Decizia nr. 89/2017).

Stabilind limitele principiului bicameralismului, Curtea Constituțională a apreciat că aplicarea acestui principiu nu poate avea ca efect deturnarea rolului de Cameră de reflecție a primei Camere sesizate. Este de netăgăduit că principiul bicameralismului presupune atât conlucrarea celor două Camere în procesul de elaborare a legilor, cât și obligația acestora de a-și exprima prin vot poziția cu privire la adoptarea legilor (Decizia nr. 1/2012 și Decizia nr. 89/2017). Bicameralismul nu înseamnă ca ambele Camere să se pronunțe asupra unei soluții legislative identice. Art. 75 alin. (3) din Constituție, folosind sintagma "*decide definitiv*" cu privire la Camera decizională, nu exclude, ci dimpotrivă presupune ca proiectul sau propunerea legislativă adoptată de prima Cameră sesizată să fie dezbătută în Camera decizională, unde i se pot aduce modificări și completări. Curtea a subliniat că, în acest caz, Camera decizională nu poate însă modifica substanțial obiectul de reglementare și configurația inițiativei legislative, cu consecința deturnării de la finalitatea urmărită de inițiator. (Decizia nr. 624/2016 și Decizia nr. 89/2017)

Așa fiind, modificările și completările pe care Camera decizională le aduce asupra propunerii legislative adoptate de prima Cameră sesizată trebuie să se raporteze la materia avută în vedere de inițiator și la forma în care a fost reglementată de prima Cameră. Altfel, se ajunge la situația ca o singură Cameră, și anume Camera decizională, să legifereze în mod exclusiv, ceea ce contravine principiului bicameralismului (Decizia nr. 472/2008). Legea este, cu aportul specific al fiecărei Camere, opera întregului Parlament, drept care autoritatea legiuitoare trebuie să respecte principiile constituționale în virtutea cărora o lege nu poate fi adoptată de către o singură Cameră (Decizia nr. 1.029/2008, Decizia nr. 3/2014, Decizia nr. 355/2014, Decizia nr. 624/2016, Decizia nr. 765/2016 și Decizia nr. 62/2017).

În concluzie, din analiza comparată a documentelor privind inițierea și desfășurarea procesului legislativ în cauză, respectiv a propunerii legislative, a formei adoptate de Senat, ca primă Cameră sesizată, și a celei adoptate de Camera Deputaților, în calitate de Cameră decizională, se poate constata că există deosebiri majore de conținut juridic și o configurație semnificativ diferită între forma inițiatorului și a primei Camere sesizate, pe de o parte, și forma adoptată de cea de-a doua Cameră, pe de altă parte, iar față de dispozițiile art. 61 alin. (2) din Constituție, precum și față de bogata jurisprudență constituțională pronunțată

în materia principiul bicameralismului, apreciem că se impune reanalizarea legii de către Parlament.

Față de argumentele expuse mai sus, și având în vedere competența legislativă exclusivă a Parlamentului, vă solicităm reexaminarea Legii privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 45/2025 pentru instituirea unor măsuri în domeniul gestionării fondurilor europene nerambursabile, precum și pentru completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 133/2021 privind gestionarea financiară a fondurilor europene pentru perioada de programare 2021-2027 alocate României din Fondul european de dezvoltare regională, Fondul de coeziune, Fondul social european Plus, Fondul pentru o tranziție justă.

PREȘEDINTELE ROMÂNIEI
NICUȘOR-DANIEL DAN

