



CONSILIUL LEGISLATIV

Biroul permanent al Senatului

Sp. 502 / 28.10.2025

Biroul permanent al Senatului

465 / 3.11.2025

AVIZ

**referitor la propunerea legislativă privind
Programul pentru investiții și locuri de muncă în județele
Hunedoara, Gorj, Dolj, Galați, Prahova și Mureș
și pentru modificarea și completarea unor acte normative**

Analizând propunerea legislativă privind Programul pentru investiții și locuri de muncă în județele Hunedoara, Gorj, Dolj, Galați, Prahova și Mureș și pentru modificarea și completarea unor acte normative (b502/15.10.2025), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr. XXXV/5749/20.10.2025 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr. D876/20.10.2025,

CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art. 2 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 73/1993, republicată, și al art. 29 alin. (3) din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ,

Avizează favorabil propunerea legislativă, cu următoarele observații și propuneri:

1. Propunerea legislativă are ca obiect, în fapt, aprobarea Programului pentru investiții și locuri de muncă în județele Hunedoara, Gorj, Dolj, Galați, Prahova și Mureș, precum și completarea Legii nr. 227/2015 privind Codul fiscal, cu modificările și completările ulterioare, respectiv a Legii nr. 76/2002 privind sistemul asigurărilor pentru șomaj și stimularea ocupării forței de muncă, cu modificările și completările ulterioare.

2. Având în vedere norma preconizată la art. XIII alin. (3), propunerea legislativă face parte din categoria legilor organice, fiind incidente prevederile art. 73 alin. (3) lit. m) din Constituția României, republicată, iar în aplicarea prevederilor art. 75 alin. (1) din Legea fundamentală, prima Cameră sesizată este Senatul.

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

4. Întrucât propunerea legislativă are implicații asupra bugetului de stat, este obligatorie solicitarea punctului de vedere al Guvernului, în conformitate cu dispozițiile art. 111 alin. (1) teza a doua din Constituția României, republicată.

Totodată, în considerarea dispozițiilor art. 21 din Legea responsabilității fiscal-bugetare nr. 69/2010, republicată, cu modificările și completările ulterioare, aflându-ne în prezența unei inițiative a cărei adoptare atrage diminuarea veniturilor bugetare, inițiatorii trebuie să prezinte fișa financiară prevăzută la art.15 din Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice, cu modificările și completările ulterioare.

5. În ceea ce privește **categoria actului normativ** prin intermediul căruia pot fi instituite reglementări de natura celor cuprinse în prezenta propunere, semnalăm că, potrivit **art. 25 lit. e) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ**, cu modificările și completările ulterioare, **Guvernul „aprobă, prin hotărâre, strategiile, programele și metodologiile, pe domenii de activitate”**.

În acest sens, precizăm că au fost emise numeroase hotărâri ale Guvernului având ca obiect de reglementare aprobarea de programe naționale, în diverse domenii, dintre care amintim, cu titlu de exemplu:

a) Hotărârea Guvernului nr. 339/2020 privind aprobarea Programului național apicol pentru perioada 2020 - 2022, a normelor de aplicare, precum și a valorii sprijinului financiar, cu modificările și completările ulterioare;

b) Hotărârea Guvernului nr. 599/2020 privind aprobarea Programului național Competențe digitale pentru angajații din sectorul întreprinderilor mici și mijlocii, finanțat în cadrul Programului operațional Capital uman 2014 - 2020;

c) Hotărârea Guvernului nr. 1103/2022 pentru aprobarea Programului social de interes național de susținere a cuplurilor și a persoanelor singure, pentru creșterea natalității;

d) Hotărârea Guvernului nr. 423/2022 aprobarea programelor naționale de sănătate, cu modificările și completările ulterioare;

e) Hotărârea Guvernului nr. 652/2023 privind aprobarea Programului pentru școli al României în perioada 2023 - 2029, precum și pentru stabilirea bugetului pentru implementarea acestuia în anul școlar 2023 - 2024;

f) Hotărârea Guvernului nr. 24/2024 privind instituirea Programului național „Masă sănătoasă”.

Semnalăm că, prin adoptarea propunerii legislative în actuala modalitate de legiferare și redactare, se pot crea premisele unor vicii de neconstituționalitate în raport cu prevederile art. 1 alin. (4) și (5) din **Constituția României**, republicată, referitoare la principiile separației puterilor în stat și al respectării legilor.

În acest sens, menționăm că, în jurisprudența constantă¹ a Curții Constituționale, s-a reținut că: *„Parlamentul, arogându-și competența de legiferare, în condițiile, domeniul și cu finalitatea urmărite, a încălcat principiul separației și echilibrului puterilor în stat, consacrat de art. 1 alin. (4) din Constituție, viciu care afectează legea în ansamblu. Curtea a mai reținut că acceptarea ideii potrivit căreia Parlamentul își poate exercita competența de autoritate legiuitoare în mod discreționar, oricând și în orice condiții, adoptând legi în domenii care aparțin în exclusivitate actelor cu caracter infralegal, administrativ, ar echivala cu o abatere de la prerogativele constituționale ale acestei autorități consacrate de art. 61 alin. (1) din Constituție și transformarea acesteia în autoritate publică executivă”*.

6. Așa cum se va arăta *infra*, textul propunerii, în redactarea sa actuală, nu îndeplinește criteriile privind calitatea actelor normative, având mai degrabă caracterul unor enunțuri decât al unor norme juridice propriu-zise, elementele structurale îmbrăcând cel mai adesea forma unor propoziții scurte, eliptice.

Astfel, prin redactarea propusă, acesta nu respectă prevederile art. 6 alin. (1) teza I din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, potrivit cărora *„Proiectul de act normativ trebuie să instituie reguli necesare, suficiente și posibile care să conducă la o cât mai mare stabilitate și eficiență legislativă”*.

De asemenea, proiectul nu se conformează prevederilor cuprinse în aceeași lege la art. 8 alin. (4) teza I - *„Textul legislativ trebuie să fie formulat clar, fluent și inteligibil, fără dificultăți sintactice și pasaje obscure sau echivoce”* - și la art. 36 alin. (1) - *„Actele normative trebuie redactate într-un limbaj și stil juridic specific normativ, concis, sobru, clar și precis, care să excludă orice echivoc (...)”*.

Referitor la aceste aspecte, Curtea Constituțională s-a pronunțat în mai multe rânduri, statuând că *„una dintre cerințele principiului*

¹ A se vedea, în acest sens, Decizia Curții Constituționale nr. 494/2013.

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 constitutionalitate prin prisma aplicării art. 1 alin. (5) din Constituție”².

În vederea evitării existenței unor vicii de neconstituționalitate pentru încălcarea **art. 1 alin. (5) din Legea fundamentală**, propunem reformularea textului proiectului conform celor arătate mai sus, inclusiv cu respectarea prevederilor art. 8 alin. (1) și (2) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, potrivit căreia „(1) *Proiectele de legi, propunerile legislative și celelalte proiecte de acte normative se redactează în forma prescriptivă proprie normelor juridice.* (2) *Prin modul de exprimare actul normativ trebuie să asigure dispozițiilor sale un caracter obligatoriu.*”, precum și ale art. 35 din aceeași lege, cu privire la asigurarea unei succesiuni logice a soluțiilor legislative preconizate și realizarea unei armonii interioare a actului normativ.

Cu titlu de exemplu, ne referim la următoarele aspecte care fac ca textele propunerii să aibă o redactare defectuoasă, ceea ce poate conduce la imposibilitatea aplicării normelor preconizate:

6.1. Proiectul folosește noțiuni precum „**investiții de tip greenfield**” (la **art. I alin. (3)**) sau „**productive**” (la **art. II**) care, pentru asigurarea clarității actului normativ, trebuie definite.

6.2. Proiectul conține dispoziții lacunare, precum cea de la **art. III alin. (3)**, nefiind clar care este „**numărul mediu**” de salariați la care se referă, de la **art. VI alin. (3)**, unde nu se menționează care anume sunt „**Prevederile**” care „se aplică” sau de la **art. VII alin. (11)** unde se vorbește despre nerespectarea „**condițiilor**”, fără a preciza la ce condiții se referă ori de la **art. X alin. (1)**, unde nu este clar în ce scop sau pentru ce „Se aplică grila din anexa nr. 1”.

6.3. În cuprinsul textului proiectului, se utilizează expresii precum „conform reglementărilor contabile” (la **art. III alin. (4)**), „regulile privind ajutorul de stat, cumulul cu alte scheme și evitarea dublei finanțări” (la **art. IV alin. (7)**), „în condițiile legislației aplicabile” (la

² A se vedea paragraful 35 din Decizia Curții Constituționale nr. 22/2016 care trimite la Decizia nr. 1 din 10 ianuarie 2014, Decizia nr. 17 din 21 ianuarie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 79 din 30 ianuarie 2015, paragrafele 95 și 96”.

art. XI alin. (2)), „potrivit legislației speciale” (la art. XIII alin. (1)), „cu respectarea legislației aplicabile” (la art. XIII alin. (3)), „cu excepția cazurilor și condițiilor prevăzute de lege” (la art. XV alin. (7)) care, prin gradul mare de generalitate, cu conferă precizie și predictibilitate normelor, fiind necesară menționarea în mod expres a dispozițiilor legale aplicabile.

6.4. Există situații în care, din dispoziția normativă primară a unui articol decurg, în mod organic, mai multe ipoteze juridice, însă acestea nu sunt prezentate în alineate distincte, astfel cum prevăd normele de tehnică legislativă, ci în articole distincte. În plus, în cadrul aceluiași articol sunt redată mai multe alineate, fără a exista o legătură organică între reglementările pe care le cuprind.

Avem în vedere art. III și IV, unde, de pildă, la art. III alin. (2) sunt prevăzute două „condiții minime de eligibilitate”, la alin. (3) și (4) sunt redată două obligații ale beneficiarului, iar la alin. (5) este redată definiția expresiei „activitate economică efectivă”, în timp ce, aparent, la alin. (1) - (7) ale art. IV sunt formulate alte condiții de eligibilitate.

6.5. Textul propus pentru art. III alin. (1) face dublă reglementare cu cel preconizat la art. 1 alin. (2), paralelismul legislativ fiind interzis de normele de tehnică legislativă.

De asemenea, art. XVI alin. (2) prevede că „La articolul 28 din Legea nr. 227 din 2015 se introduce alineatul (8¹) cu conținutul prevăzut la art. VIII alin. (2) și (3) din prezenta lege.”.

6.6. În cadrul proiectului se regăsesc elemente structurale ale căror texte sunt redactate ca și cum ar fi niște denumiri marginale, de exemplu, la art. III alin. (2) partea introductivă sau la art. VII alin. (6) - (11).

6.7. Proiectul folosește termeni și expresii incomplete, cum ar fi „plan de continuitate” (la art. IV alin. (2)), „calendarul” (la art. IV alin. (3)), „pierdere” (la art. VII alin. (3) și art. IX alin. (2)) sau „venituri din comercializarea certificatelor de emisii” (la art. XI alin. (2)), „pe pagina proprie” (la art. XIV alin. (3)), care nu sunt de natură a asigura claritate și precizie normelor respective.

De asemenea, proiectul conține elemente structurale ale căror texte sunt incomplete și neinteligibile, cum este cazul art. VI alin. (4), potrivit căruia „Aplicarea respectă legislația ajutorului de stat și libertatea de prestare a serviciilor. Normele stabilesc criteriile de justificare și verificare”, al art. VIII alin. (4), conform căruia „Normele stabilesc categoriile eligibile” sau al art. XII alin. (4), potrivit căruia „Normele stabilesc”.

6.8. În actuala redactare, sunt utilizate expresii incorecte din punct de vedere normativ sau juridic, precum „finalizarea facilităților” (la **art. IV alin. (4)**), „nu au fost **ținuți răspunzători** prin hotărâre judecătorească definitivă” și „nu se află sub interdicția de a exercita calitatea de administrator” (la **art. IV alin. (6)**), „facilităților **aplicate**” (la **art. XV alin. (1)**), „obligațiile **nerespectate**” (la **art. XV alin. (3)**) ori „Perioadele de forță majoră se exclud din calculul obligațiilor” (la **art. XV alin. (8)**).

6.9. În acord cu normele de tehnică legislativă, trimiterile la alte acte normative trebuie realizate prin indicarea, la prima menționare, a categoriei, a titlului, a numărului și a evenimentelor legislative, redarea titlului nemaifiind necesară în situația trimitărilor ulterioare.

Este cazul actelor normative menționate la **art. III alin. (4)**, **art. IV alin. (6)**, **art. VIII alin. (3)**, **art. IX alin. (2)**, **art. XII alin. (2)**, **art. XV alin. (3) și (6) - (9) și art. XVIII**.

7. La **titlu**, întrucât enunțul trebuie să exprime în mod corect obiectul reglementării, este necesară înlocuirea sintagmei „și pentru modificarea și completarea unor acte normative” cu expresia „**precum și pentru completarea unor acte normative**”.

8. Referitor la **marcarea articolelor**, având în vedere că ponderea cea mai mare în cadrul proiectului o reprezintă dispozițiile de sine stătătoare referitoare la aprobarea și implementarea respectivului program, iar intervențiile legislative preconizate decurg din necesitatea armonizării cadrului legislativ cu dispozițiile propuse, pentru respectarea normelor de tehnică legislativă și în acord cu uzanțele redacționale, propunem ca marcarea elementelor structurale să se facă prin utilizarea abrevierilor și a cifrelor arabe, sub forma „**Art. 1**”, „**Art. 2**” etc..

Prin urmare, va fi necesară revederea tuturor normelor de trimitere din cadrul proiectului.

9. La **art. I**, pentru o conturare mai clară a obiectului reglementării, propunem ca normele preconizate să prevadă explicit în ce constă programul respectiv, inclusiv prin menționarea facilităților acordate.

10. La **art. II**, primul cuvânt de la **lit. a) - g)** va debuta cu literă mică, observație valabilă pentru toate situațiile similare.

11. La **art. III alin. (2) lit. b)**, pentru rigoare normativă, condiția de eligibilitate ar trebui îndeplinită înainte de intrarea în program și de acordarea facilităților, iar nu ulterior (a se vedea termenul de „maximum 6 luni de la acordarea facilităților”).

12. **Alin. (1) - (7)** care alcătuiesc **art. IV** sunt redactate ca și cum ar reprezenta niște condiții, fără a fi clar pentru ce sunt acestea prevăzute.

Mai mult decât atât, dacă textele alineatelor respective reprezintă condiții de eligibilitate, semnalăm că în acest stadiu nu se poate vorbi despre beneficiar.

13. La **art. IV alin. (6)**, norma nu reglementează verificarea **cazierului judiciar** pentru ipoteza în care administratorii au fost condamnați prin hotărâre judecătorească definitivă. Din modul în care este redactat textul, ar rezulta că, în ipotezele antereferite, ar fi suficientă declarația pe propria răspundere. Pe cale de consecință, este necesară reconsiderarea soluției preconizate.

14. La **art. VI**, pentru o exprimare specifică normelor juridice, propunem ca, la **alin. (1)**, sintagma „Pe durata facilităților de la art. ...” să fie redată sub forma „Pe durata acordării facilităților prevăzute la art. ...”, iar la **alin. (2)**, după expresia „Prin excepție” să fie inserată sintagma „de la prevederile alin. (1)”.

15. Textul **art. XI alin. (1)** este specific Expunerii de motive, acest alineat reluând, de altfel, ideea exprimată în documentul antereferit.

16. La **art. XII alin. (5)**, din considerente de ordin redacțional, cifrele care vizează alineate, din cadrul normelor de trimitere, se vor scrie între paranteze.

Observația este valabilă pentru întregul proiect.

17. La **art. XIII alin. (3)**, pentru folosirea limbajului specific normativ, sintagma „din anexa nr. 1” se va înlocui cu sintagma „prevăzut în anexa nr. 1”.

18. La **art. XIV alin. (1)**, deoarece soluția preconizată este insuficient de clară, sugerăm analizarea și reformularea acesteia.

La **alin. (3)**, cu referire la sintagma „raportul de execuție”, deoarece anterior este utilizată sintagma „rapoarte semestriale” și termenul „Raportul”, pentru respectarea unității redacționale, recomandăm redactarea unitară a denumirii raportului avut în vedere.

19. La **art. XV alin. (2)**, pentru rigoarea exprimării, sintagma „în 10 zile lucrătoare de la primire” se va înlocui cu sintagma „în termen de 10 zile lucrătoare de la data primirii notificării”.

La **alin. (3)**, normele de trimitere se vor reda sub forma „**potrivit Legii nr. 207/2015 privind Codul de procedură fiscală, cu modificările și completările ulterioare**”, respectiv „**potrivit Legii nr. 227/2015, cu modificările și completările ulterioare**”.

La **alin. (6)**, sintagma „în 30 de zile” se va înlocui cu sintagma „în termen de 30 de zile”.

La **alin. (8)**, actul normativ menționat se va reda sub forma „în condițiile prevăzute de **Legea nr. 287/2009 privind Codul civil, cu modificările și completările ulterioare**”.

20. Referitor la **art. XVI alin. (1)**, precizăm că soluția preconizată nu respectă normele de tehnică legislativă cu privire la intervențiile legislative aduse asupra actelor normative. De asemenea, deși se intenționează introducerea unor noi articole, textele redate reprezintă simple denumiri marginale.

Ca urmare, se impune ca intervenția legislativă să fie redată potrivit următorului model:

„Art. ... După articolul 22¹ din **Legea nr. 227/2015 privind Codul fiscal**, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 688 din 10 septembrie 2015, cu modificările și completările ulterioare, se introduc trei noi articole, art. 22² - 22⁴, cu următorul cuprins:”.

În continuare, se vor reda textele celor trei articole, cu marcarea „Art. ...” în debutul acestora.

La **alin. (2)**, precizăm că redarea aceleiași dispoziții în cuprinsul a doua acte normative încalcă prevederile art. 16 alin. (1) din **Legea nr. 24/2000**, republicată, cu modificările și completările ulterioare, potrivit căreia *„În procesul de legiferare este interzisă instituirea acelorași reglementări în mai multe articole sau alineate din același act normativ ori în două sau mai multe acte normative. Pentru sublinierea unor conexiuni legislative se utilizează norma de trimitere.”*. Este necesară revederea soluției legislative preconizate.

La **alin. (3)**, semnalăm că norma propusă nu respectă normele de tehnică legislativă, deoarece introducerea unor noi dispoziții se face prin intervenții legislative de completare a actului normativ, cu individualizarea expresă a elementelor structurale după care se introduc acestea și redarea textelor preconizate.

La **alin. (4)**, pentru respectarea unității redacționale în cadrul actelor normative, recomandăm ca soluția propusă să fie redată printr-un articol distinct, potrivit modelului:

„Art. ... În termen de ... zile de la data intrării în vigoare a prezentei legi, ... (se precizează emitentul) ... va modifica în mod corespunzător ... (se menționează în mod expres actul prin care sunt deja adoptate normele în executare, cu toate datele de identificare)”.

21. La **art. XVII**, potrivit uzanței normative, intervenția legislativă se va reda astfel:

„Art. ... După articolul 10 din Legea nr. 76/2002 privind sistemul asigurărilor pentru șomaj și stimularea ocupării forței de muncă, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 103 din 6 februarie 2002, cu modificările și completările ulterioare, se introduce un nou articol, art. 10¹, cu următorul cuprins:”.

În continuare, se va reda textul propus pentru art. 10¹, cu marcarea corespunzătoare a articolului și a celor două alineate, fiind necesară, totodată, revederea normelor preconizate, întrucât în forma redată, acestea nu pot fi încorporate în actul normativ de bază (avem în vedere utilizarea termenului „Programului” și a sintagmei „termenele prevăzute de prezenta lege”; pentru realizarea conexiunii, se vor utiliza norme de trimitere).

22. La art. XVIII, semnalăm că norma propusă nu are o formulare clară, motiv pentru care recomandăm reformularea acesteia, cu mențiunea că actul normativ la care se face trimitere se va reda sub forma „Legii nr. 186/2013 privind constituirea și funcționarea parcurilor industriale, cu modificările și completările ulterioare”.

23. La art. XIX, deoarece **alin. (2) și (3)** cuprind ipoteze juridice diferite, sugerăm redarea prin două articole distincte, având următoarea redactare:

„Art. ... În termen de 60 de zile de la data intrării în vigoare a prezentei legi, Guvernul va adopta prin hotărâre norme de aplicare a acesteia, care se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I.”;

„Art. ... Prezenta lege intră în vigoare la 30 de zile de la data publicării în Monitorul Oficial al României, Partea I.”.

Semnalăm însă că **norma propusă pentru alin. (3)**, care prevede că legea intră în vigoare la **30 de zile** de la publicare, nu se conformează dispozițiilor art. 4 din Legea nr. 227/2015 privind Codul fiscal, potrivit căroră *„Prezentul cod se modifică și se completează prin lege, care intră în vigoare în termen de minimum 6 luni de la publicarea în Monitorul Oficial al României, Partea I.”*.

Prin urmare, este necesară revederea normei în cauză, fie în sensul stabilirii unui termen corespunzător dispozițiilor legale antereferite pentru intrarea în vigoare a legii, fie în sensul instituirii unei norme derogatorii privitoare la data intrării în vigoare a dispozițiilor respective de completare a Codului fiscal, în funcție de intenția de reglementare.

24. La art. XV alin. (6), în mod eronat se prevede că „Plata voluntară se face”, aceasta neputând fi obligatorie din moment ce este voluntară.

De asemenea, **teza a II-a** potrivit căreia „Beneficiarul poate solicita **compensarea** cu sume certe, lichide și exigibile **cuenite** de la buget” este neinteligibilă, fiind astfel afectată predictibilitatea normei.

La **alin. (9)**, semnalăm că, potrivit art. 233 alin. (1) din Codul civil, **fuziunea și divizarea** sunt ele însele moduri de **reorganizare** a persoanei juridice, or din felul în care este formulat textul, rezultă că reorganizarea este distinctă de fuziune sau divizare.

25. La art. XVI alin. (1) - (3), se preconizează completarea Codului fiscal, fără a fi însă redate textele propuse a fi nou introduse.

26. La anexa nr. 1, marcarea se va face în colțul din dreapta sus al paginii.

De asemenea, pentru o facilă înțelegere, recomandăm redarea conținutului acesteia sub forma unui tabel, cu necesitatea restructurării și reformulării informațiilor cuprinse.

Totodată, recomandăm eliminarea prevederii din finalul anexei ca fiind superfluă, cu atât mai mult cu cât **teza I** se regăsește la **art. X alin. (3)**.

27. Referitor la anexa nr. 2, întrucât nu există temei cadru și corelare cu ansamblul normelor propuse prin proiect, aceasta cuprinzând niște indicații ce țin de aplicarea legii, este necesară eliminarea sa. Drept consecință, anexa nr. 1 va deveni singura anexă a proiectului, fiind necesară marcarea sa în mod corespunzător, iar apartenența acesteia va fi redată în cadrul normei de trimitere de la **art. X alin. (1)**, sub forma „**anexa care face parte integrantă din prezenta lege**”. Totodată, normele de trimitere din cuprinsul proiectului se vor revizui.

ROMÂNIA
PREȘEDINTE
FLORIN BORDACHE

București
Nr. 814/27.10.2025