



CONSILIUL LEGISLATIV

Bircul permanent al Senatului

Bp. 563, 8 xii 2025

AVIZ

referitor la propunerea legislativă privind reglementarea
implicării persoanelor juridice și fizice în întreținerea spațiilor
verzi, cu stimulente fiscale și de promovare vizuală

Bircul permanent al Senatului

601, 15.12.2025

Analizând propunerea legislativă privind reglementarea
implicării persoanelor juridice și fizice în întreținerea spațiilor verzi,
cu stimulente fiscale și de promovare vizuală (b563/06.11.2025),
transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa
nr. XXXV/6176/10.11.2025 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu
nr. D984/11.11.2025,

CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art. 2 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 73/1993, republicată,
și al art. 29 alin. (4) din Regulamentul de organizare și funcționare a
Consiliului Legislativ,

Avizează negativ propunerea legislativă, pentru următoarele
considerente:

1. Propunerea legislativă are ca obiect reglementarea cadrului legal
prin care persoanele juridice și fizice pot contribui, prin mecanisme
reglementate, în schimbul promovării publicitare și a unor facilități
fiscale, la întreținerea, amenajarea și modernizarea spațiilor verzi aflate
pe domeniul public al unităților administrativ-teritoriale, în scopul
promovării responsabilității civice, reducerii presiunii bugetare asupra
autorităților locale.

Potrivit Expunerii de motive, „(...) această propunere legislativă nu
reprezintă doar un instrument tehnic, ci un demers strategic de coeziune
locală, un cadru pentru cooperare durabilă între autorități, mediul privat
și cetățeni (...)”.

2. Prin conținutul său normativ, proiectul face parte din categoria legilor ordinare, iar în aplicarea prevederilor art. 75 alin. (1) din Constituția României, republicată, prima Cameră sesizată este Senatul.

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

4. Menționăm că *sediul materiei* pentru participarea persoanelor fizice și juridice la întreținerea spațiilor verzi din intravilanul localităților îl reprezintă **Legea nr. 24/2007 privind reglementarea și administrarea spațiilor verzi din intravilanul localităților**, republicată, cu modificările și completările ulterioare, care reprezintă cadrul general în materie și stabilește atât obligații pentru toți cetățenii, cât și drepturi privind contribuția la amenajarea și plantarea acestor spații, fiind încurajată cooperarea cu autoritățile locale.

De asemenea, precizăm că, *de lege lata*, reglementarea publicității este realizată prin **Legea nr. 185/2013 privind amplasarea și autorizarea mijloacelor de publicitate**, republicată.

Raportat la obiectul de reglementare, precizăm că demersul normativ propus trebuia corelat cu actualele realități legislative în domeniu, pentru **asigurarea integrării organice a reglementării în sistemul legislației**, respectarea **principiului unicității reglementării în materie** pe nivele normative și **evitarea paralelismelor** în procesul de legiferare, cerințe instituite potrivit art. 13, 14 și 16 din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, astfel încât intervențiile legislative preconizate ar fi trebuit să vizeze actele normative menționate mai sus.

5. Analizând conținutul propunerii legislative, în ceea ce privește fondul reglementărilor preconizate, semnalăm că, în integralitatea sa, modalitatea de exprimare a intenției normative nu întrunește exigențele de calitate a unei legi.

Precizăm că, pentru a asigura legislației interne o cât mai bună înțelegere și implicit o aplicare corectă, este esențial ca redactarea acesteia să fie una de calitate. Referitor la acest aspect, menționăm că, potrivit art. 6 alin. (1) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, „*Proiectul de act normativ trebuie să instituie reguli necesare, suficiente și posibile care să conducă la o cât mai mare stabilitate și eficiență legislativă. Soluțiile pe care le cuprinde trebuie să fie temeinic fundamentate, luându-se în considerare interesul social, politica legislativă a statului român și cerințele corelării cu ansamblul*

reglementărilor interne și ale armonizării legislației naționale cu legislația comunitară și cu tratatele internaționale la care România este parte, precum și cu jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului.”.

Cu privire la aceste aspecte, Curtea Constituțională s-a pronunțat în mai multe rânduri¹, statuând că **„una dintre cerințele principiului respectării legilor vizează calitatea actelor normative”** 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”**.

Totodată, menționăm că, astfel cum a fost dezvoltat în jurisprudența Curții Constituționale², Curtea a reținut că principiul legalității presupune existența unor norme de drept intern suficient de accesibile, precise și previzibile în aplicarea lor, conducând la caracterul de *lex certa* al normei. Legiuitorului îi revine obligația ca în actul de legiferare, indiferent de domeniul în care își exercită această competență constituțională, să dea dovadă de o atenție sporită în respectarea acestor cerințe, concretizate în claritatea, precizia și predictibilitatea legii³.

În plus, precizăm că, potrivit prevederilor **art. 4 alin. (1)** din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, *„Actele normative se elaborează în funcție de ierarhia lor, de categoria acestora și de autoritatea publică competentă să le adopte.”*, or, stabilirea unui regim sancționator este necesar a fi reglementat prin lege și nu prin acte normative cu caracter infralegal, astfel cum este prevăzut la **art. 7 alin. (1) lit. f) din proiect**, prin aceasta încălcându-se **principiul ierarhiei actelor normative**, și, implicit 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, precizăm următoarele:

5.1. Referitor la Expunerea de motive, precizăm că aceasta nu respectă structura instrumentului de prezentare și motivare, prevăzută

¹ 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).

² A se vedea, în acest sens, spre exemplu, Decizia nr.193 din 6 aprilie 2022, paragraful 23, Decizia nr.189 din 2 martie 2006, sau Decizia nr.26 din 18 ianuarie 2012.

³ A se vedea Decizia nr.845 din 18 noiembrie 2020, paragraful 92.

la **art. 31** din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, neexistând referiri, spre exemplu, la motivul emiterii actului normativ, respectiv la cerințele care reclamă intervenția normativă, cu referire specială la insuficiențele și neconcordanțele reglementărilor în vigoare, la impactul socioeconomic, la impactul asupra sistemului juridic, subliniind implicațiile asupra legislației în vigoare, precum și la consultările derulate în vederea elaborării prezentei propuneri, ori măsurile de implementare.

În al doilea rând, precizăm că din cuprinsul **Expunerii de motive** nu reiese ca soluțiile preconizate să fi fost precedate de o temeinică fundamentare, nefiind respectate prevederile art. 6 alin. (1) teza a doua din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, aspect dezvoltat la **pct. 5.2** din prezentul aviz.

Semnalăm că măsurile propuse în prezentul proiect **nu sunt prezentate** corespunzător în cuprinsul instrumentului de motivare, cel puțin cu privire la instituția „adoptării unui spațiu verde noțiune care nu cunoaște consacrare juridică, ori procedurile de «licitații publice pentru spații reprezentative» organizate de autoritățile administrației publice locale, sau participarea persoanelor juridice care doresc să încheie un «angajament contractual sau voluntar de întreținere a unui spațiu verde» la «apeluri publice de proiecte», solicitarea pe bază de cerere pe care o pot formula persoanele fizice în acest scop, ori «licitații de proiect» organizate de autoritățile administrației publice locale pentru «spații strategice», care însă nu sunt definite în cuprinsul proiectului, aspecte pentru care nu sunt formulate suficiente argumente care să susțină soluțiile preconizate”.

În acest context, învederăm faptul că, potrivit considerentelor Deciziei Curții Constituționale nr. 238/2020, reiterate în Decizia nr. 405/2022, și considerentelor Deciziei nr. 2/2023 a Înaltei Curți de Casație și Justiție - Completul pentru soluționarea recursului în interesul legii, **în funcție de expunerea de motive a unui act normativ se apreciază voința legiuitorului.**

Astfel, la paragraful 36 din **Decizia nr. 238/03.06.2020**, Curtea Constituțională a statuat că „*expunerea de motive, prin prisma art. 1 alin. (5) din Constituție, este un document de motivare necesar în cadrul procedurii de adoptare a legilor, însă, odată adoptată legea, rolul său se reduce la facilitarea înțelegerii acesteia. Prin urmare, expunerea de motive a legii nu este decât un instrument al uneia dintre metodele de interpretare consacrate - metoda de interpretare teleologică. Aceasta*

presupune stabilirea sensului unei dispoziții legale ținându-se seama de finalitatea urmărită de legiuitor la adoptarea actului normativ din care face parte acea dispoziție”.

Cu titlu de exemplu, menționăm că la paragrafele 74 și 75 din **Decizia nr. 2/2023**, Înalta Curte de Casație și Justiție a statuat că „**orice lege trebuie interpretată potrivit voinței legiuitorului**”.

Totodată, la paragraful 72 din Decizia nr. 20/27.01.2025, Înalta Curte de Casație și Justiție a reținut că „**expunerea de motive dezvăluie finalitatea urmărită de legiuitor la adoptarea actului normativ, fiind un instrument important în folosirea metodei teleologice**”.

5.2. În privința conținutului normativ al prezentei propuneri, subliniem că nu se respectă dispozițiile **art. 6 alin. (1), art. 8 alin. (1) și (4) teza I, art. 25, art. 36 alin. (1), art. 37 alin. (2) și art. 48 alin. (2)** din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, potrivit căroră *proiectul de act normativ trebuie să instituie reguli necesare, suficiente și posibile, care să conducă la o cât mai mare stabilitate și eficiență legislativă, textul legislativ trebuie să fie formulat clar, fluent și inteligibil, fără dificultăți sintactice și pasaje obscure sau echivoce.*

În acest sens, semnalăm următoarele exemple:

a) încălcarea prevederilor **art. 8 alin. (1)** din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, potrivit căruia, „*Proiectele de legi, propunerile legislative și celelalte proiecte de acte normative se redactează în forma prescriptivă proprie normelor juridice.*”.

În acest sens, semnalăm că norma propusă la **art. 1** are caracter declarativ.

b) lipsa de previzibilitate a soluțiilor preconizate prin prezenta propunere, nefiind respectate prevederile **art. 8 alin. (4) teza I** din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, potrivit căruia, „*Textul legislativ trebuie să fie formulat clar, fluent și inteligibil, fără dificultăți sintactice și pasaje obscure sau echivoce*” și nici pe cele ale **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*”, încălcându-se astfel **principiul legalității prevăzut la art. 1 alin. (5) din Constituție**, în componenta sa privind calitatea actelor normative.

Astfel, un act normativ trebuie să îndeplinească anumite cerințe de **claritate și previzibilitate**, ceea ce presupune că acesta trebuie să fie suficient de precis și clar pentru a putea fi aplicat.

În primul rând, din enunțul **art. 1**, nu rezultă că ipoteza juridică s-ar limita la spațiile verzi aflate în **domeniul public** al unităților administrativ-teritoriale din **intravilan**, lăsând a se înțelege că vizează inclusiv domeniul public din **extravilan**, aspect ce conferă neclaritate și echivoc demersului legislativ.

În al doilea rând, nu se înțelege dacă procedurilor de atribuire a spațiilor verzi în vederea „adoptării” de către persoanele fizice ori juridice le sunt aplicabile dispozițiile **Legii nr. 98/2016 privind achizițiile publice**, cu modificările și completările ulterioare, ori constituie excepții de la acest act normativ.

În al treilea rând, sunt lipsite de claritate și predictibilitate atât condițiile reglementate în proiect la **art. 3 alin. (4)**, la **art. 4 alin. (2)**, cât și criteriile de evaluare de la **art. 5 alin. (2)**, prin caracterul empiric, subiectiv și general al acestora, făcând imposibilă aplicarea respectivelor norme.

Totodată, la **art. 2 lit. b)** semnalăm că atât definiția „*partenerului de întreținere*”, cât și conceptul de „angajament contractual și voluntar de întreținere” nu respectă cerințele de claritate, previzibilitate și accesibilitate.

La **lit. c)**, indicăm în același sens sintagma „documentație tehnico-estetică”.

La **lit. d)**, definiția este cel puțin neclară, cuprinzând o enumerare limitativă prin utilizarea expresiei „obligățiile, drepturile, durata și beneficiile acordate”, având în vedere că, în sine, contractul de parteneriat cuprinde mai multe secțiuni, printre care: părțile contractante, scopul/obiectul, contribuțiile părților cu specificarea resurselor financiare, drepturile și obligațiile, managementul și luarea deciziilor, aspecte financiare, aspecte privind confidențialitatea, durata contractului, încetarea și soluționarea litigiilor, precum și legea aplicabilă.

La **art. 3 alin. (1)**, nu se înțelege care este forma juridică prin care spațiul verde trece de la autoritatea administrației publice locale la persoana juridică.

De asemenea, la **art. 3 alin. (2)**, se folosește o enumerare limitativă, care face ca norma să nu poată fi aplicată.

La **art. 3 alin. (4), lit. d)** textul este neclar și lipsit de predictibilitate, cel puțin cu privire la sintagma „fiind supusă aprobării anuale”.

La **art. 4 alin. (1)**, menționăm că neclaritatea este generată de faptul că adoptarea spațului verde se poate solicita în proximitatea locuinței sau gospodăriei, în vreme ce facilitatea fiscală se aplică asupra „clădirea de domiciliu”, nefiind necesar ca acestea să fie identice.

La **art. 4 alin. (2)**, sintagma „istoricul de implicare civică” este insuficient de clară, deoarece nu este precizată modalitatea de stabilire a acestuia.

De asemenea, semnalăm că formularea de la **alin. (3)** este neclară, imprecisă și lipsită de previzibilitate și accesibilitate, neînțelegându-se dacă reducerea de până la 10% este obligatorie sau este lăsată la înțelegerea părților ori dacă este aferentă celor 10 luni, aplicându-se sau nu proporțional în raport de această durată.

La **art. 6 alin. (2)**, semnalăm lipsită de claritate atât în ceea ce privește sintagma „deficiențe grave și repetate” din partea introductivă, cât și a modalității în care se aplică sancțiunile enumerate.

c) nerespectarea **art. 36 alin. (1)** din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, care prevede că „*Actele normative trebuie redactate într-un limbaj și stil juridic specific normativ, concis, sobru, clar și precis, care să excludă orice echivoc, cu respectarea strictă a regulilor gramaticale și de ortografie.*”.

Astfel, la **art. 1** sintagma „autorităților locale” ar fi trebuit să vizeze „autoritățile administrației publice locale”.

La **art. 3 alin. (4)**, semnalăm că sintagma „firmele desemnate”, este improprie stilului normativ, fiind necesară identificarea categoriilor de entități vizate, prin completarea textului cu o trimitere la actele normative care reglementează formele de organizare ale acestora, respectiv: societăți reglementate de Legea societăților nr. 31/1990, republicată, cu modificările și completările ulterioare, ori persoane fizice autorizate, întreprinzători titulari ai unei întreprinderi individuale și întreprinderile familiale, autorizate potrivit dispozițiilor legale în vigoare.

La **art. 4 alin. (1)**, semnalăm utilizarea termenului „cetățenii” pentru a desemna persoanele fizice.

d) încălcarea prevederilor **art. 25, art. 37 alin. (2)** ori a dispozițiilor **art. 48 alin. (2)** din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, referitoare la *configurarea explicită a conceptelor și noțiunilor folosite în noua reglementare*.

Astfel, în ceea ce privește sintagma „adoptarea unui spațiu verde”, de la **art. 3 alin. (1)**, apreciem că, în acest context, termenul „adoptare” este impropriu, întrucât adoptarea presupune un aspect definitiv, care poate înceta doar în mod cu totul excepțional.

Observația este valabilă și în ceea ce privește utilizarea conceptelor „spații strategice”, „apeluri publice de proiecte”, „licitații de proiecte” sau „Registrul public digital al contractelor de parteneriat verde”.

5.3. În plus, semnalăm că din perspectiva sistematizării proiectului, structurat în patru capitole, precizăm că împărțirea pe capitole este specifică legilor de mare întindere și codurilor, or prezenta propunere legislativă cuprinde numai opt articole.

De asemenea, potrivit **art. 47 alin. (5) din Legea nr. 24/2000**, republicată, cu modificările și completările ulterioare, denumirile marginale ale articolelor sunt folosite la coduri și la legi de mare întindere, iar acestea nu au semnificație proprie în conținutul reglementării.

Totodată, semnalăm că nu sunt respectate prevederile **art. 38 alin. (2) din Legea nr. 24/2000**, republicată, cu modificările și completările ulterioare, potrivit căruia în redactarea actului normativ, de regulă, verbele se utilizează la timpul prezent, forma afirmativă, pentru a se accentua caracterul imperativ al dispoziției respective, ori ale **art. 38 alin. (3) teza a II - a** din același act normativ, care interzice prezentarea unor explicații, prin folosirea parantezelor, recomandăm reformularea acestuia.

5.4. Semnalăm că, **nici din punct de vedere al redactării**, prezentul proiect nu respectă normele de tehnică legislativă, obligatorii potrivit prevederilor **art. 3 din Legea nr. 24/2000**, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

În acest sens, menționăm următoarele aspecte:

a) la titlu, relevăm că, potrivit art. 41 alin. (1) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, *„Titlul actului normativ cuprinde denumirea generică a actului, în funcție de categoria sa juridică și de autoritatea emitentă, precum și **obiectul reglementării exprimat sintetic**.”*

Or, în cazul de față, titlul nu reflectă în mod corect obiectul de reglementare, din acesta înțelegându-se că propunerea legislativă se referă la **toate categoriile de spații verzi**, în timp ce, în realitate, le vizează numai pe cele aflate în **domeniul public** al unităților administrativ-teritoriale, atât din intravilan, cât și din extravilan.

De asemenea, potrivit art. 1, proiectul se referă la **modernizarea, amenajarea și întreținerea** spațiilor verzi, aspecte care nu reies din enunțul titlului proiectului.

b) potrivit rigorilor normative, după titlu trebuia inserată **formula introductivă** specifică legilor, în următoarea redactare: „**Parlamentul României adoptă prezenta lege**”.

c) capitolul de **dispoziții finale**, nu respectă cerințele art. 55 alin. (1) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, care prevede că „*Dispozițiile finale cuprind măsurile necesare pentru punerea în aplicare a actului normativ, data intrării în vigoare a acestuia conform art. 12, implicațiile asupra altor acte normative, ca: abrogări, modificări, completări, precum și dispoziția de republicare, dacă este cazul.*”.

*

* *

Ca urmare a celor de mai sus, este necesar ca propunerea legislativă să fie reconsiderată în totalitate, atât din punctul de vedere al configurării soluțiilor legislative preconizate, care trebuie să fie în concordanță cu dispozițiile legale în vigoare, cât și din punctul de vedere al exprimării soluțiilor, în acord cu exigențele de tehnică legislativă, în mod clar și precis, fără echivoc.

PREȘEDINTE


Florin IORDACHE


București
Nr. 999/05.12.2025