



CONSILIUL LEGISLATIV

AVIZ

referitor la propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Legii nr.333/2003, privind paza obiectivelor, bunurilor, valorilor și protecția persoanelor, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

Analizând propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Legii nr.333/2003, privind paza obiectivelor, bunurilor, valorilor și protecția persoanelor, republicată, cu modificările și completările ulterioare., transmisă de Secretarul General al Camerei Deputaților cu adresa nr. Plx.235/01.09.2025 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr. D659/02.09.2025,

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 de reglementare, în fapt, **exclusiv modificarea art. 16** din Legea nr. 333/2003, privind paza obiectivelor, bunurilor, valorilor și protecția persoanelor, republicată, cu modificările și completările ulterioare, în sensul **instituirii pazei terenurilor agricole** „(...) situate pe raza unității administrativ-teritoriale, indiferent de categoria administrativă a acesteia.”, stabilirea modului în care se organizează aceasta, precum și a responsabilităților ce incumbă în sarcina autorităților publice locale.

Potrivit **Expunerii de motive** „(...) *România are obligația morală și legală de a-și proteja fermierii. Țăranii noștri, micii agricultori, acei oameni care trudesc de dimineața până seara pe ogorul românesc, sunt astăzi lăsați singuri în fața unei realități crunte: furturile din câmp,*

devastările recoltelor, jaful organizat care, în fiecare sezon, înseamnă pierderi enorme.(...).

*Realitatea este simplă: fermierul nu mai poate duce singur această luptă. Statul trebuie să intervină, printr-o lege clară, care să stabilească, fără echivoc, **obligatia autorităților locale de a organiza paza terenurilor agricole**.(...)”.*

2. Prin conținutul său normativ, propunerea legislativă face parte din categoria legilor ordinare, iar în aplicarea prevederilor art. 75 alin. (1) din Constituția României, republicată, 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. **Ca observație cu caracter general**, analizând conținutul propunerii legislative, în ceea ce privește **fondul reglementărilor preconizate**, semnalăm că prin modalitatea de exprimare a intenției normative se instituie reguli insuficient conturate, contrare dispozițiilor Legii nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare, care nu sunt de natură să conducă la o cât mai mare stabilitate și eficiență legislativă, **fîind susceptibile să încalce prevederile art. 1 alin. (5) din Constituție**.

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) teza I 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. [...]**”.

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**” .

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.

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 redactarea preconizată, norma propusă pentru **alin. (6) al art. 16** este susceptibilă a **încălca principiul constituțional al autonomiei locale, consacrat de art. 120 alin. (1) din Constituția României**, potrivit căruia: „Administrația publică din unitățile administrativ-teritoriale se întemeiază pe principiile descentralizării, autonomiei locale și deconcentrării serviciilor publice”.

Precizam că Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ, cu modificările și completările ulterioare, reglementează regimul general al autonomiei locale, definită la art. 5 lit. j), în mod asemănător Cartei europene a autonomiei locale, ca fiind „dreptul și capacitatea efectivă a autorităților administrației publice locale de a soluționa și de a gestiona, în numele și în interesul colectivităților locale la nivelul cărora sunt alese, treburile publice, în condițiile legii”.

Totodată, **art. 84 alin. (3)** din același act normativ stabilește faptul că „Autonomia locală este numai administrativă și financiară, fiind exercitată pe baza și în limitele prevăzute de lege.”, iar **alin. (4)** prevede că „(4) Autonomia locală privește organizarea, funcționarea, competența și atribuțiile autorităților administrației publice locale, **precum și gestionarea resurselor** care, potrivit legii, aparțin comunei, orașului, municipiului sau județului, după caz”. Conținutul acestui drept cuprinde cele două valențe ale autonomiei - autonomia administrativă și autonomia financiară - și privește organizarea, funcționarea, competențele și atribuțiile, precum și gestionarea resurselor care, potrivit legii, aparțin comunei, orașului, municipiului sau județului.

În ipoteza în care ar fi adoptate normele prezentei propuneri legislative, în actuala redactare, se poate ajunge la concluzia că

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.

Parlamentul, acționând în acest fel și arogându-și competența de legiferare, în condițiile, domeniul și cu finalitatea respectivă, ar acționa *ultra vires*, intrând în sfera de atribuții a autorităților executive, **singurele având competența de a stabili destinația bugetelor proprii**, printr-un act de reglementare secundară, care să se subsumeze competenței autorităților administrației publice locale sau centrale, fapt ce aduce atingere art. 138 alin. (5) din Constituția României, republicată.

Menționăm că, potrivit dispozițiilor art.16 - art. 18 din actul normativ de bază, organizarea pazei terenurilor agricole este un **drept**, nu o **obligatie** a persoanelor fizice și/sau juridice care le dețin. Astfel, legea permite și în prezent asocierea acestora pentru organizarea pazei, dar nu impune implicarea autorităților administrației publice locale în asigurarea protejării bunurilor mobile sau imobile aflate în proprietate privată. De altfel, în considerarea prevederilor art. 18 din actul normativ de bază, în localitățile rurale, primarul are și în prezent responsabilitate doar în ceea ce privește asigurarea pazei bunurilor proprietate publică și ale cetățenilor, în baza unui plan de pază, însă modalitățile de efectuare a pazei se stabilesc prin **hotărâre a consiliului local**, după consultarea prealabilă a locuitorilor, în formele prevăzute de lege, iar plata serviciilor de pază se suportă din **bugetul local**. Prin urmare, dacă unitățile administrativ-teritoriale ar fi obligate prin lege să asigure paza unui bun aflat în proprietate privată, în speță terenurile agricole, ar presupune efectuarea unei cheltuieli din bani publici - bugetul local - pentru protejarea unui bun privat ceea ce duce la încălcarea principiului legalității și al autonomiei administrative și financiare și folosirii transparente a fondurilor publice. Or, așa cum am menționat anterior, dispozițiile art. 138 alin. (5) din Constituția României, republicată, prevăd că nicio cheltuială bugetară nu poate fi aprobată fără stabilirea sursei de finanțare.

În acest sens, precizăm următoarele:

4.1. 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, deoarece nu sunt prezentate, printre altele, informații cu privire la **insuficiențele și neconcordanțele reglementărilor în vigoare**, la **impactul financiar asupra bugetului general consolidat și respectiv bugetelor autorităților administrației publice locale**. În instrumentul de motivare nu sunt argumentate soluțiile legislative preconizate, ceea ce contravine **dispozițiilor art. 32 alin. (2) teza I** din Legea

nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, potrivit căruia „*Motivarea trebuie să se refere la forma finală a proiectului de act normativ*”. În acest sens, menționăm ipoteza prevăzută la Art. I din proiect, referitor la textele propuse pentru **art. 16 care prevede o definiție diferită față de cea reglementată, incluzând și norme cuprinse în conținutul art. 18 din actul normativ de bază**, nefiind exprimate argumentele în instrumentul de motivare care au stat la baza promovării respectivei soluții.

4.2. Referitor la **obiectul de reglementare** al prezentei propuneri legislative, semnalăm că, potrivit dispozițiilor **art. 13 lit. a)** din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, „*Actul normativ trebuie să se integreze organic în sistemul legislației, scop în care: a) proiectul de act normativ trebuie corelat cu prevederile actelor normative de nivel superior sau de același nivel, cu care se află în conexiune;*”.

4.2.1. În acest sens, la **Art. I**, referitor la soluția preconizată prin **modificarea actualului art. 16**, semnalăm faptul că ipoteza juridică promovată pentru **art. 16** este deja prevăzută în **actul de bază**, aspect care contravine **dispozițiilor art. 16 alin. (1) din Legea nr. 24/2000**, republicată, cu modificările și completările ulterioare care statuează că „*În procesul de legiferare este interzisă instituirea aceluiași 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.*”.

Ca urmare, precizăm că sunt încălcate prevederile art. 13, 14 și 16 din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, generând paralelism legislativ.

De asemenea, precizăm că prin folosirea expresiei „**(...) planul de pază a terenurilor agricole situate pe raza unității administrativ teritoriale, indiferent de categoria administrativă a acesteia.**”, nu este asigurată claritatea și predictibilitatea soluției preconizate la **art. 16 alin. (2) din proiect**, întrucât în actuala redactare, se înțelege că acest plan include și paza terenurilor agricole aflate în **proprietatea privată** a cetățenilor din acea unitate administrativ-teritorială. Or, menționăm că, de *lege lata*, potrivit dispozițiilor art. 16 din actul de bază, se instituie exclusiv **dreptul** pentru persoanele fizice sau juridice care dețin, cu orice titlu, terenuri agricole de a organiza, în asociere sau individual, pază de câmp, prin una dintre formele de pază prevăzute de lege.

4.2.2. Mai mult, pentru textul propus la **art. 16 alin. (3)** semnalăm că, prin gradul mare de generalitate, sintagma „(...) **terenurile agricole aflate în intravilanul sau extravilanul orașelor și municipiilor (...)**” afectează predictibilitatea și claritatea normei juridice, deoarece nu menționează în mod expres categoriile de terenuri agricole vizate, respectiv tipul de proprietate, fiind încălcate **dispozițiile art. 50 alin. (1) din Legea nr. 24/2000**, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

4.2.3. Totodată, în ceea ce privește soluțiile legislative preconizate la **alin. (4) - (6) ale art. 16 din proiect**, prin care se instituie obligativitatea întocmirii planului de pază de către primar, procedura întocmirii și aprobării acestuia, precum și cine execută paza „(...) terenurilor agricole (...)”, semnalăm că normele se regăsesc în actul normativ de bază, respectiv la art. 16 și art. 18, aspect care contravine **dispozițiilor art. 16 alin. (1) din Legea nr. 24/2000**, generând paralelism legislativ.

De asemenea, semnalăm că noțiunea de „*terenurilor agricole*”, este insuficient de clară, deoarece nu este definită în actul de bază, ceea ce afectează predictibilitatea și accesibilitatea normei.

4.2.4. Precizăm că norma propusă pentru **alin. (6) al art. 16**, care dispune ca plata „(...) **cheltuielilor privind organizarea și funcționarea pazei terenurilor agricole se suportă din bugetul local (...)**” pentru toate terenurile agricole aflate pe raza unităților administrativ-teritoriale vine în contradicție cu ceea ce a statuat Curtea Constituțională, prin jurisprudența sa, respectiv că autoritățile administrației publice prin care se realizează autonomia locală în comune, orașe și municipii sunt consiliile locale/județene, ca autorități deliberative, și primarii, ca autorități executive, cu titlu de exemplu menționăm Decizia nr. 53/2018, paragraful 36.

De asemenea, în lumina Cartei europene a autonomiei locale, adoptată la Strasbourg la 15 octombrie 1985, ratificată de România prin Legea nr. 19/1997, „Principiul autonomiei locale trebuie să fie recunoscut în legislația internă și, pe cât posibil, în Constituție” (art. 2), iar „Prin autonomie locală se înțelege dreptul și capacitatea efectivă ale autorităților administrației publice locale de a soluționa și de a gestiona, în cadrul legii, în nume propriu și în interesul populației locale, o parte importantă a treburilor publice” (art. 3 pct. 1). În considerarea acestui drept, art. 4 pct. 2 prevede că „Autorităților administrației publice locale le este recunoscută, în cadrul legii, capacitatea deplină de a-și exercita inițiativa în toate domeniile ce nu sunt excluse din cadrul

competențelor lor sau care nu sunt atribuite unei alte autorități”. Or, în cazul de față, în considerarea rațiunii pe care actul normativ se întemeiază, reglementarea legală a fost astfel concepută încât să ofere cadrul juridic necesar protejării autonomiei locale, astfel cum statuează art. 120 din Constituția României, republicată.

5. Având în vedere considerentele de mai sus, propunerea legislativă nu respectă dispozițiile art. 6 alin. (1), art. 8 alin. (4) și art. 36 alin. (1) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, întrucât nu instituie reguli necesare, care ar urma să răspundă unei nevoi reale de reglementare, și nu respectă cerința corelării noilor dispoziții normative cu cele aflate în vigoare și care sunt strâns legate de obiectul noii reglementări, în speță cu cele ale Legii nr. 333/2003.

Având în vedere cele expuse 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.

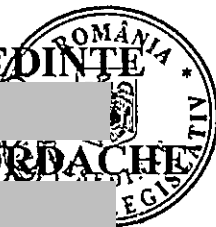
Prin urmare, propunerea legislativă, în ansamblul său, încalcă prevederile art. 1 alin. (5) din Constituție, care consacră principiul legalității, în componenta privind calitatea legii.

*

* *

Față de cele de mai sus, propunerea legislativă nu poate fi promovată în forma propusă.

PREȘEDINTE
[Redacted]
Florin/LORDACHE
[Redacted]



București
Nr. 622/09.09.2025