

Biroul permanent al Senatului

L419...../ 23 .06. 2026.

CONSILIUL LEGISLATIV

AVIZ

referitor la propunerea legislativă privind aplicarea unor măsuri pentru accelerarea implementării investițiilor publice în domeniul construcțiilor

Analizând propunerea legislativă privind aplicarea unor măsuri pentru accelerarea implementării investițiilor publice în domeniul construcțiilor (b402/19.06.2026), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr. XXXV/3025/22.06.2026 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr. D578/22.06.2026,

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 de reglementare stabilirea unor măsuri pentru accelerarea implementării investițiilor publice în domeniul construcțiilor.

2. Propunerea legislativă face parte din categoria legilor ordinare, prima Cameră sesizată fiind Senatul, în conformitate cu dispozițiile art. 75 alin. (1) din Constituția României, republicată.

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

4. Semnalăm că **Expunerea de motive este insuficient argumentată**, conținând doar considerații cu caracter general pentru argumentarea soluțiilor legislative preconizate, și **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 socioeconomic, la impactul financiar asupra bugetului general consolidat, la impactul asupra sistemului juridic și, în special, la compatibilitatea cu reglementările Uniunii Europene în materie, la determinarea exactă a acestora, și la alte documente relevante pentru transpunerea sau implementarea prevederilor legale respective, și nici cu privire la consultările derulate în vederea elaborării prezentei propuneri și la măsurile de implementare, respectiv modificările instituționale și funcționale la nivelul administrației publice centrale și locale.

Insistăm asupra necesității prezentării concrete a motivelor care au stat la baza elaborării prezentei propuneri legislative, în al cărei document de motivare se invocă Planul Național de Redresare și Reziliență al României, fără alte detalii, și faptul că „procedura prezentă” este considerată de către Comisia Europeană „acceptabilă de implementat”.

Semnalăm că, în eventualitatea în care elaborarea propunerii legislative este justificată de anumite prevederi din **PNRR**, așa cum pare să rezulte din modul în care este redactat textul Expunerii de motive, **nu se justifică extinderea aplicării normelor preconizate și în cazul investițiilor publice finanțate din alte surse, și anume cele prevăzute la art. 2 alin. (1) lit. a) și c) - e).**

Atragem atenția asupra faptului că o fundamentare¹ sumară nu asigură înțelegerea soluțiilor preconizate și, cu precădere, a scopului și a corectitudinii acestora în raport cu jurisprudența obligatorie a Curții Constituționale.

5. Analizând conținutul propunerii legislative, semnalăm că modalitatea de exprimare a intenției normative este contrară dispozițiilor Legii nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare, așa cum se va arăta *infra* cu titlu exemplificativ.

Observația de mai sus este valabilă inclusiv în ceea ce privește fondul reglementărilor preconizate care, în actuala redactare, este

¹, Cu privire la problematica lipsei de fundamentare temeinică a actelor normative, Curtea Constituțională a reținut în Decizia nr. 139/2019 că „În lipsa motivării, în sensul arătat, a legii adoptate, nu se poate cunoaște rațiunea legiuitorului, esențială pentru înțelegerea, interpretarea și aplicarea acesteia. (...) Caracterul sumar al instrumentului de prezentare și motivare, precum și lipsa de fundamentare temeinică a actelor normative au fost sancționate de Curtea Constituțională în jurisprudența sa, în raport cu aceleași exigențe de claritate, predictibilitate a legii și securitate a raporturilor juridice impuse de art. 1 alin. (5) din Constituție, cu invocarea deopotrivă a normelor de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative”.

afectat de nerespectarea unor reguli de tehnică legislativă, soluțiile avansate de inițiator fiind astfel **susceptibile să încalce prevederile art. 1 alin. (5) din Constituție.**

Prin urmare, considerăm că propunerea legislativă trebuie să respecte **standardele de claritate, precizie și predictibilitate** consacrate de Curtea Constituțională în jurisprudența sa. Astfel, în Decizia nr.448 din 29 octombrie 2013, instanța de contencios constituțional a arătat, la paragraful 5, că *„Deși normele de tehnică legislativă nu au valoare constituțională, Curtea a constatat că prin reglementarea acestora au fost impuse o serie de criterii obligatorii pentru adoptarea oricărui act normativ, a căror respectare este necesară pentru a asigura sistematizarea, unificarea și coordonarea legislației, precum și conținutul și forma juridică adecvate pentru fiecare act normativ. Astfel, respectarea acestor norme concură la asigurarea unei legislații care respectă **principiul securității raporturilor juridice, având claritatea și previzibilitatea necesară**”.*

6. Având în vedere prevederile **art. 1 alin. (1)**, potrivit cărora *„Prezenta lege introduce **măsuri temporare și derogatorii** de la regimul general al recepției construcțiilor”*, aducem în atenție că, în actuala redactare, reglementarea preconizată este **lipsită de claritate, precizie și coerență**, în ceea ce privește aspectele sale esențiale, referitoare la **durata aplicării** sale, care **nu este prevăzută în cuprinsul propunerii**, și la **dispozițiile legale de la care aceasta derogă**, nici acestea nefiind menționate în mod expres la art. 7 alin. (6).

7. Textul propunerii legislative are o redactare defectuoasă, care **nu ține cont de regulile de tehnică legislativă** și care nu îi asigură claritatea, precizia și predictibilitatea necesare.

Exempli gratia, ne referim la următoarele aspecte:

7.1. Propunerea legislativă conține elemente structurale care nu au caracter normativ, ci reprezintă, după caz, o **sinteză a reglementării** preconizate (art. 1 alin. (2) lit. a) - c)), **evocarea scopului** acesteia (art. 1 alin. (2) lit. d)), **conformitatea** conținutului său **cu anumite norme juridice** (art. 1 alin. (3) și (4)) sau, după caz, **reguli de interpretare care ar putea chiar genera confuzie prin modul de redactare** (art. 2 alin. (3)).

7.2. De asemenea, în cuprinsul propunerii se folosesc expresii care nu sunt proprii stilului normativ, ci reprezintă enunțuri doctrinare sau jurisprudențiale, de pildă **„Efectele juridice ale recepției”**, la **art. 9**.

7.3. Totodată, normele propuse referitoare la suspendarea recepției pentru lucrări auxiliare, sunt formulate într-un mod nespecific actelor normative și folosind o terminologie neunitară, utilizându-se când expresii de genul „Mecanismul **suspendării recepției pentru lucrări auxiliare**”, la **art. 7 alin. (5)**, când expresii precum „Condițiile **admiterii recepției cu suspendarea lucrărilor auxiliare**”, la **art. 8**.

7.4. În același timp, se utilizează inclusiv expresii improprii limbajului juridic sau normative, precum „**suspendare parțială a recepției**” la **art. 11 alin. (2)**, „**mecanism de separare**” la **art. 11 alin. (3)** și „**închiderea suspendării**” la **art. 12**.

7.5. În mod special atragem atenția asupra următoarelor norme:

a) cea preconizată la **art. 18 alin. (1)**, care, în afara faptului că se referă în mod eronat la aplicarea „**unitară**” a legii, **nu este de admis**, prin aceea că **lasă la latitudinea ministerelor de resort dacă elaborează și aprobă instrucțiuni** tehnice de aplicare, iar în cazul în care acestea aleg să nu emită instrucțiunile respective, prevederile legii nu aplicabile în cazul altor obiective de investiții decât cele finanțate din PNRR (cu alte cuvinte, în acest caz, **întreaga reglementare preconizată este aplicabilă doar investițiilor finanțate din PNRR, indiferent dacă sunt emise sau nu instrucțiuni**).

Învederăm că o asemenea dispoziție, care vizează adoptarea de norme de aplicare a legii, trebuie să fie imperativă, fermă, și cât mai simplu și direct formulată, nu într-o manieră care conducă la dificultăți de interpretare.

În plus, semnalăm că, în mod greșit, textul alin. (1) se referă la „prevederile prezentei **ordonanțe**”.

b) o observație în sensul celor arătate la lit. a) reținem și în legătură cu **alin. (3) al aceluiași articol**, referitor la sintagma „**se poate aplica un regim tranzitoriu de implementare**”.

Totodată, semnalăm că acest alineat dă posibilitatea ca prevederile legii să fie de imediată aplicare, ceea ce ar putea genera critici de neconstituționalitate, pentru nerespectarea **principiului neretroactivității legii**, consacrat la **art. 15 alin. (2) din Legea fundamentală**.

c) cea de la **art. 18 alin. (6)**, care în redactarea actuală este complet neclar, nefiind posibil ca niște dispoziții contrare reglementării preconizate să fie aplicate în mod corelat cu această reglementare.

8. La **titlu**, pentru o exprimare adecvată, propunem înlocuirea expresiei „aplicarea unor măsuri” cu expresia „**stabilirea** unor măsuri”.

9. Din punctul de vedere al sistematizării conținutului propunerii pe capitole, având în vedere că aceasta nu este de mare întindere, este de apreciat menținerea acestei modalități de amenajare a textului.

De asemenea, corelat cu observația anterioară, constatăm că fiecare articol are o **denumire marginală**, însă art. 47 alin. (5) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, dispune că numai în cazul codurilor și a legilor de mare întindere, articolele vor fi prevăzute cu denumiri marginale, exprimând sintetic obiectul lor, observația fiind pertinentă cu atât mai mult cu cât art. 16 nu are această denumire.

10. La **art. 2 alin. (1) lit. b)**, față de exprimarea „Planul Național de Redresare și Reziliență (PNRR)”, pentru punerea de acord cu dispozițiile Deciziei Consiliului Uniunii Europene 2021/0309 (NLE) din 28 octombrie 2021, dar și pentru că, ulterior acestui element structural, mai este uzitată și abrevierea „PNRR”, propunem ca litera analizată să aibă următorul conținut:

„b) Planul Național de Redresare și Reziliență **al României, denumit în continuare PNRR;**”.

11. La **art. 3 partea introductivă**, întrucât sunt definite numai expresii, nu și termeni, formularea „termenii și expresiile de mai jos au următoarele semnificații:” va fi scrisă sub forma „**expresiile de mai jos au următoarele semnificații:**”.

De asemenea, pentru ușurința identificării, propunem ca acestea să fie prezentate în ordine alfabetică.

La actuala **lit. d)**, propunem eliminarea sintagmei „prin bransament electric definitiv se înțelege” ce figurează în debutul definiției, ca fiind redundantă.

12. La **art. 7 alin. (4)**, semnalăm o eroare în cadrul identificării enumerărilor prezentate, în sensul că, după prima normă marcată cu lit. a), urmează alte două, identificate cu lit. c) și d), impunându-se rectificarea de rigoare.

La **alin. (6) partea introductivă**, semnalăm că sintagma „cu respectarea următoarelor **amendamente specifice**” este neclară și nepotrivită în context, motiv pentru care este necesară revederea textului și reformularea acestuia, în funcție de ceea ce s-a dorit a se exprima.

La **lit. b)**, întrucât folosirea parantezelor pentru redarea unor explicații suplimentare nu este agreată de normele de tehnică

legislativă, propunem eliminarea acestora din cadrul sintgmei „(esențiale și auxiliare, potrivit prezentei legi);”.

La **alin. (7) lit. a)**, sugerăm eliminarea termenului „comisiei”, ca superfluu.

La **lit. d)**, pentru o informare legislativă corectă și completă, propunem ca, după numărul și anul adoptării legii la care se face trimitere, să fie inserată și mențiunea „**republicată**”.

Totodată, pentru exactitatea informației juridice, ar fi de preferat și precizarea dispozițiilor legale din Legea nr. 307/2006, republicată, cu modificările și completările ulterioare, care fac referire la categoriile de construcții.

La **lit. f)**, pentru întregirea informației legislative, cât și pentru corectitudinea prezentării evenimentelor survenite ulterior adoptării hotărârii Guvernului la care se face trimitere, propunem ca textul „Hotărârea Guvernului nr. 766/1997, cu modificările și completările ulterioare” să fie reformulat astfel: „Hotărârea Guvernului nr. 766/1997 **pentru aprobarea unor regulamente privind calitatea în construcții, cu modificările ulterioare**”.

La **lit. g)**, corelat din punct de vedere terminologic cu partea introductivă a alin. (7), propunem includerea expresiei „**de recepție**”, după cuvântul „comisiei”, observație valabilă în mod corespunzător pentru toate cazurile similare.

La **alin. (10)**, pentru concordanță redacțională cu dispozițiile anterioare, acronimul „I.S.C.”, va fi scris *in extenso*, observație cu aplicabilitate generală.

13. La art. 8 alin. (1), în legătură cu formularea „comisia de recepție poate dispune admiterea”, este de analizat dacă nu ar trebui ca norma preconizată la acest alineat să aibă caracter imperativ.

La **alin. (2) partea introductivă**, pentru fluența normei, dar și pentru evitarea repetării termenilor „condițiile”/„condiții” propunem ca sintagma „în condițiile alin. (1)” să fie redată sub forma „**potrivit prevederilor alin. (1)**”.

La **alin. (5)**, referitor la trimiterea la „art. 8 alin. (3)”, întrucât alineatul respectiv face parte chiar din alcătuirea articolului precizat, aceasta se va face doar la „**alin. (3)**”.

În plus, pentru un spor de precizie, deoarece sancțiunile sunt prevăzute la art. 15 alin. (4), pentru exactitatea informației juridice, propunem scrierea sintagmei „sancțiunile prevăzute la art. 15”, sub forma „sancțiunile prevăzute la art. 15 **alin. (4)**”.

14. La art. 9 alin. (4) partea introductivă, cu referire la sintagma „Procesul-verbal de recepție emis în condițiile alin. (2)”, semnalăm că textul propus la alineatul la care se face trimitere nu prevede întocmirea unui proces - verbal, motiv pentru care recomandăm corelarea celor două texte.

La **lit. e)**, este necesară revederea trimiterii la art. 7 alin. (6) lit. b), deoarece textul respectiv are în vedere eliberarea unei adeverințe de Inspectoratul de Stat în Construcții și nu calculul, declararea și plata cotelor datorate de Inspectoratul de Stat în Construcții aferente valorii lucrărilor recepționate.

15. La art. 10 alin. (5), precizăm că sintagma „în cel mai scurt termen posibil” nu asigură precizie normei, fiind necesară reformularea acesteia.

16. La art. 12 denumirea marginală, în cazul în care aceasta se păstrează, pentru o exprimare adecvată în context, propunem înlocuirea termenului „închiderea” cu „încetarea”, observația fiind valabilă pentru toate situațiile similare din proiect.

La **alin. (2)**, constatăm marcarea eronată a enumerărilor, după lit. b) urmând lit. d). este necesară corectura de rigoare.

17. La art. 13 alin. (4), pentru precizia normei, recomandăm înlocuirea sintagmei „prevăzute de legislația fiscală și financiară aplicabilă” cu trimiterea la prevederile legale vizate menționate în mod expres.

18. La art. 15 alin. (2), precizăm că referirea la „răspunderea solidară” nu poate viza răspunderea contravențională sau răspunderea penală, Astfel, chiar definiția contravenției din cuprinsul art. 1 din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001, potrivit căruia „constituie contravenție **fapta săvârșită cu vinovăție**”, stabilită și sancționată prin categorii specifice de acte normative, precum și din definiția infracțiunii, prevăzută la art. 15 alin. (1) din Codul penal, potrivit căruia „infracțiunea este fapta prevăzută de legea penală, săvârșită cu vinovăție, nejustificată și imputabilă persoanei care a săvârșit-o”, rezultă cu claritate că, în aplicarea principiului personalității răspunderii contravenționale și, respectiv, penale, o persoană nu poate răspunde decât pentru o faptele săvârșite de ea însăși.

Se impune, de aceea, reanalizarea textului sub acest aspect și reformularea sa corespunzătoare.

La **alin. (3) partea introductivă**, pentru un spor de rigoare normativă, precum și pentru asigurarea uniformității în materia

reglementării contravențiilor, expresia „dacă nu sunt săvârșite în condiții care potrivit legii penale constituie infracțiuni” trebuie înlocuită cu sintagma „dacă nu au fost săvârșite în astfel de condiții încât, potrivit legii penale, să fie considerate infracțiuni”.

La **lit. a)**, semnalăm că, din trimiterea la art. 4 alin. (3) lit. d), din textul propus rezultă că fapta constă în evidențierea în nota tehnică de încadrare a unor lucrări auxiliare nefinalizate care depășesc pragul de 5% din valoarea contractului. În această situație, însă, nota tehnică de încadrare nu ar putea fi utilizată drept „document tehnic de referință pentru organizarea recepției” astfel cum aceasta este definită la art. 4 alin. (5), astfel încât sancționarea întocmirii notei tehnice de încadrare în aceste condiții apare ca fiind nejustificată.

Având în vedere că din redactarea art. 15 alin. (4) lit. a) rezultă că se are în vedere sancționarea încadrării nelegale a lucrărilor în categoria celor auxiliare, și ținând seama de cerințele specifice de claritate, previzibilitate și accesibilitate pe care trebuie să le îndeplinească normele prin care se stabilesc sancțiuni, este necesară reanalizarea textului și reformularea lui, astfel încât intenția de reglementare să rezulte cu precizia necesară.

La **lit. b)**, pentru rigoare normativă, claritate și previzibilitate, expresia „în termenul stabilit” trebuie înlocuită cu sintagma „în termenul stabilit potrivit art. 8 alin. (3)”.

În acest context, precizăm și faptul că, pentru evitarea instituirii unor reglementări paralele, **alin. (5) al art.8** trebuie eliminat.

Totodată, ținând cont intenția de reglementare care rezultă din dispozițiile propuse în proiect pentru art. 8 alin. (5), art. 15 alin. (3) trebuie completat cu o normă referitoare la stabilirea drept contravenție a neconvocării comisiei de recepție cu participarea I.S.C. în termenul de maximum 120 de zile prevăzut la art. 8 alin. (3).

Menționăm însă că din proiect trebuie să rezulte cu claritate cine are obligația convocării comisiei de recepție, astfel încât să poată fi cunoscut subiectul activ al contravenției.

La **lit. c)** textul trebuie completat cu norme de trimitere la dispozițiile care stabilesc respectiva obligație, în caz contrar prevederea neputând fi aplicată în practică.

Precizăm însă că, în măsura în care respectivele obligații sunt prevăzute în alte acte normative, stabilirea contravenției în prezentul proiect trebuie să aibă în vedere excluderea posibilității sancționării

aceleiași fapte de mai multe ori, cu încălcarea principiului *non bis in idem*.

La **alin. (4) partea introductivă**, pentru rigoare normativă și ținând seama de faptul că limita maximă a amenzilor stabilite este mai mare decât limita maximă generală prevăzută la art. 8 alin. (2) lit. a) din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001, textul trebuie reformulat, astfel:

„(4) Prin derogare de la dispozițiile art. 8 alin. (2) lit. a) din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 180/2002, cu modificările și completările ulterioare, contravențiile prevăzute la alin. (3) se sancționează după cum urmează:”.

Totodată, pentru respectarea exigențelor de tehnică legislativă, din normele de trimitere din cuprinsul lit. a) - c) trebuie eliminată expresia „art. 15”. Observația este valabilă, în mod corespunzător, și pentru normele de trimitere din cuprinsul **alin. (5)**.

La **alin. (5)**, semnalăm că, în lipsa unor precizări suplimentare, stabilirea agenților constatatori prin trimiterea generică la prevederile „legislației aplicabile” nu întrunește cerințele de claritate, previzibilitate și accesibilitate specifice, astfel încât textul trebuie reanalizat sub acest aspect.

La **alin. (6)**, pentru asigurarea unei reglementări complete, este necesară prevederea expresă a naturii juridice a măsurilor prevăzute la lit. a) - e).

În plus, întrucât suspendarea este o măsură limitată în timp, la lit. c) trebuie să se prevadă în mod expres durata suspendării sau limita minimă și maximă a acesteia.

La **alin. (7)**, semnalăm că, dat fiind obiectul de reglementare al prezentului proiect, se poate aprecia că sunt incidente dispozițiile art. 28 alin. (1¹) din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001, potrivit căroră „*pentru amenzile aplicate în domeniul autorizării executării lucrărilor de construcții și urbanismului, contravenientul poate achita jumătate din cuantumul amenzii aplicate de agentul constatator, în termen de cel mult 15 zile de la data înmânării sau comunicării procesului-verbal, agentul constatator făcând mențiune expresă despre această posibilitate în cuprinsul procesului-verbal, cu excepția situațiilor în care sunt executate lucrări fără autorizația de construire sau desființare cerută de lege sau cu nerespectarea prevederilor acestora*”.

Pentru evitarea instituirii unor reglementări paralele, dar și a unor interpretări diferite în practică, propunem ca **alin. (7)** să prevadă, în

mod expres, incidența dispozițiilor art. 28 alin. (1¹) din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001.

Pentru asigurarea unei reglementări complete, în finalul **art. 15** trebuie introdus un nou alineat, **alin. (8)**, care să prevadă aplicarea, în ceea ce privește contravențiile din cuprinsul alin. (3), a dispozițiilor Ordonanței Guvernului nr. 2/2001, cu următoarea formulare:

„(8) În măsura în care prezenta lege nu dispune altfel, contravențiilor prevăzute la alin. (3) le sunt aplicabile dispozițiile Ordonanței Guvernului nr.2/2001, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 180/2002, cu modificările și completările ulterioare.”

19. La **art. 17 alin. (1)**, pentru utilizarea limbajului normativ, după prepoziția compusă „de la” se va insera termenul „prevederile”.

20. La **art. 18 alin. (1) prima teză**, sub rezerva observației formulate la pct. 7.5 supra, termenul „maxim” se va elimina, ca incorect și superfluu.

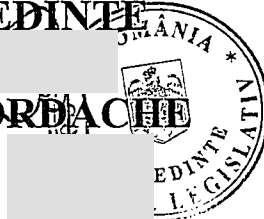
De asemenea, pentru rigoare redacțională, sintagma „potrivit art. 2 alin. (1) lit. a), c), d) și e)” se va scrie „potrivit art. 2 alin. (1) lit. a) și c) - e)”.

La **alin. (4)**, pentru respectarea unității redacționale a actelor normative, recomandăm reformularea textului, astfel:

„(4) În termen **de 30 zile** de la data intrării în vigoare a prezentei legi, **la propunerea Ministerului Transporturilor și Infrastructurii, Guvernul va modifica în mod corespunzător Hotărârea Guvernului nr. 845/2018** pentru aprobarea Regulamentului privind recepția construcțiilor aferente infrastructurii de interes național din domeniile rutier, feroviar, aerian, naval, precum și infrastructurii de metrou gestionate de Societatea de Transport cu Metroul București «Metrorex» - S.A., **cu modificările ulterioare**”.

La **alin. (5)**, deoarece soluția preconizată are un caracter general, se impune identificarea expresă a actelor normative avute în vedere.

PRESEDINTE
ROMANIA *
Florin IORDACHE
PRESEDINTE
LEGISLATIV



București
Nr. 615/23.06.2026