



CONSILIUL LEGISLATIV

București, 23.01.2026.

Bp. 745

București, 3.02.2026.

83.

AVIZ

**referitor la propunerea legislativă privind sprijinirea
activităților sociale și comunitare desfășurate de
cultele religioase recunoscute din România**

Analizând propunerea legislativă privind sprijinirea activităților sociale și comunitare desfășurate de cultele religioase recunoscute din România (b745/23.12.2025), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr. XXXV/7201/30.12.2025 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr. D1248/31.12.2025,

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 potrivit Expunerii de motive, „consolidarea cadrului de sprijin pentru activitățile sociale și comunitare desfășurate de cultele religioase recunoscute, în beneficiul persoanelor vulnerabile și al comunităților locale”.

2. În raport de conținutul său normativ, propunerea legislativă se încadrează în categoria legilor ordinare, iar în aplicarea dispozițiilor 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. Menționăm că propunerea legislativă a fost avizată nefavorabil de către Consiliul Economic și Social.

5. Semnalăm că **Expunerea de motive** are un caracter sumar și prea puțin argumentat, nerespectând structura instrumentului de

prezentare și motivare, prevăzută la art. 31 alin. (1) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, nefiind prezentate, printre altele, insuficiențele reglementărilor în vigoare, compatibilitatea cu dreptul Uniunii Europene și nici informații privind consultările derulate în vederea elaborării propunerii.

În ceea ce privește afirmația potrivit căreia „*Prezenta expunere de motive include elementele aferente notei de fundamentare și fișei financiare*”, precizăm că aceasta este eronată, deoarece, potrivit art. 30 alin. (1) și (2) din Legea nr. 24/2000, atât expunerea de motive, cât și nota de fundamentare reprezintă instrumente de prezentare și motivare care însoțesc proiectele de acte normative și trebuie să cuprindă elementele prevăzute la art. 31 alin. (1) din actul normativ menționat, nu din fișa financiară.

La Secțiunea I *Necesitatea reglementării*, referitor la afirmația potrivit căreia aplicarea cadrului legal existent „este neunitară, imprecizabilă și excesiv de birocratică”, precizăm că aceasta constituie doar o menționare generică a situației și nu este argumentată, pentru a fi justificată fiind necesară indicarea actelor normative a căror aplicare este, într-adevăr, neunitară, imprecizabilă și excesiv de birocratică.

La Secțiunea a III-a *Impactul social*, în cadrul căreia se afirmă că „Adoptarea proiectului va avea un impact social pozitiv”, menționăm că nu se stabilește nimic concret, respectiv măsurile prin care se va asigura „creșterea accesului persoanelor vulnerabile la servicii sociale, stabilizarea activităților existente și reducerea presiunii asupra serviciilor sociale publice”.

La Secțiunea a VI-a *Nota de fundamentare*, atragem atenția asupra faptului că, așa cum am precizat mai sus, nota de fundamentare reprezintă unul dintre instrumentele de prezentare și motivare care însoțesc proiectele de acte normative, neputând constitui o secțiune în cadrul altui instrument de prezentare și motivare, secțiunile pe care un astfel de instrument trebuie să le conțină fiind clar prevăzute în art. 31 alin. (1) din Legea nr. 24/2000.

La Secțiunea a VII-a *Concluzii*, referitor la afirmația potrivit căreia „Prin această inițiativă legislativă se creează un cadru clar, coerent și predictibil”, arătăm că acest aspect nu se reflectă în textele propunerii, care sunt neclare și lipsite de predictibilitate.

6. Cu titlu preliminar, semnalăm că, așa cum vom dezvolta în cele ce urmează, propunerea legislativă în integralitate nu respectă

normele de tehnică legislativă cuprinse la art. 6 alin. (1) teza I¹, la art. 8 alin. (4) teza I² și la art. 36 alin. (1)³ din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, textele preconizate fiind neclare, imprecise, lipsite de predictibilitate ori pur declarative sau trimitând de o manieră generală la dreptul comun și **încălcând astfel principiul legalității**, prevăzut la **art. 1 alin. (5) din Constituție**, în componenta referitoare la calitatea legii.

Precizăm că, pentru a asigura legislației interne o cât mai bună înțelegere și o aplicare corectă, este esențial ca redactarea acesteia să fie una de calitate și să respecte normele de tehnică legislativă prevăzute de Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

Cu privire la aceste aspecte, Curtea Constituțională s-a pronunțat în mai multe rânduri⁴, 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 Constituționale⁵, 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”*⁶, concretizate în claritatea, precizia și predictibilitatea legii.

De asemenea, precizăm că este încălcat **principiul unicității reglementării în materie**, prevăzut la art. 14 alin. (1) din Legea nr. 24/2000, deoarece, conform titlului și art. 1 - 3 din proiect, **aspectele**

¹ „Proiectul de act normativ **trebuie să instituie reguli necesare, suficiente și posibile** care să conducă la o cât mai mare stabilitate și eficiență legislativă”.

² „Textul legislativ trebuie să fie formulat clar, fluent și inteligibil, fără dificultăți sintactice și pasaje obscure sau echivoce”.

³ „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”.

⁴ A se vedea paragraful 35 din Decizia Curții Constituționale nr. 22/2016, care trimite la Decizia nr. 1 din 10 ianuarie 2014 și la Decizia nr. 17 din 21 ianuarie 2015.

⁵ A se vedea, în acest sens, spre exemplu, Decizia nr. 193 din 6 aprilie 2022, paragraful 23, Decizia nr. 26 din 18 ianuarie 2012 sau Decizia nr. 189 din 2 martie 2006.

⁶ A se vedea Decizia nr. 845 din 18 noiembrie 2020, paragraful 95.

care se propun a fi reglementate ar viza **Legea asistenței sociale nr. 292/2011** cu modificările și completările ulterioare, iar, conform art. 4 și 7 din proiect, ar viza **Legea nr. 489/2006** privind libertatea religioasă și regimul general al cultelor, republicată.

7. La **art. 1**, în primul rând, semnalăm că sintagma „clarificarea, uniformizarea și operaționalizarea cadrului privind sprijinirea ...” este improprie limbajului normativ. În plus, măsurile propuse prin prezentul proiect nu au ca efect operaționalizarea cadrului normativ, în sensul de punere în practică a normelor actuale.

În ceea ce privește sintagma „în completarea cadrului normativ existent, fără a-l substitui”, arătăm că aceasta este atât improprie limbajului normativ, cât și imprecisă, deoarece nu se înțelege care sunt actele normative în vigoare avute în vedere. În plus, prin folosirea acestei sintagme se aduce atingere principiului unicității reglementării în materie, deoarece, dacă se urmărește completarea actelor normative în vigoare, soluțiile legislative preconizate prin prezenta propunere ar fi trebuit să facă obiectul unui act normativ cu caracter modificator (nu de sine stătător) prin care să se intervină asupra cadrului normativ actual.

8. La **art. 2**, semnalăm că norma este neclară prin folosirea sintagmei „persoanelor vulnerabile”, în lipsa unei definiții sau a unei trimiteri la o definiție deja reglementată.

Totodată, menționăm că sintagma „serviciilor publice furnizate de stat și de autoritățile administrației publice locale” nu respectă terminologia folosită la art. 37 din Legea nr. 292/2011 referitoare la persoanele care acordă serviciile sociale.

9. La **art. 3**, constatăm că norma propusă nu se corelează cu sfera activităților sociale indicată în titlu și în art. 1 și 2.

Astfel, domeniul material de aplicare îl constituie:

- conform titlului și art. 1 și 2, **activitățile sociale** și comunitare desfășurate de cultele religioase recunoscute din România;

- conform art. 3, activitățile sociale și comunitare, enumerarea conținând, de fapt, **servicii sociale**. Arătăm că, potrivit art. 30 alin. (3) lit. b), art. 73 alin. (1) lit. d) și art. 89 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 292/2011, cantinele sociale, serviciile de hrană, centrele de zi, serviciile de sprijin pentru familii aflate în dificultate și serviciile de îngrijire la domiciliu sunt servicii sociale.

În acest caz, semnalăm că se face confuzie între „activități” și „servicii”, potrivit art. 34 din Legea nr. 292/2011, activitățile fiind aferente tipurilor de servicii sociale.

10. La **art. 4**, precizăm că sintagma „în condițiile art. 3” este incorectă, deoarece la art. 3 nu sunt prevăzute condiții, ci sunt enumerate activitățile sociale și comunitare.

11. La **art. 5 alin. (1)**, cu denumirea marginală „Accesul la finanțare publică”, menționăm că norma este neclară și lipsită de predictibilitate, neînțelegându-se ce tipuri de proiecte sunt avute în vedere, cine derulează programele naționale prevăzute la **lit. a)**, care este sursa fondurilor nerambursabile vizate la **lit. c)** și nici cine și cu ce autorități publice ar putea încheia parteneriatele prevăzute la **lit. d)**.

De asemenea, din formularea propusă - „activitățile (...) pot fi sprijinite” - nu reiese dacă norma ar avea caracter permisiv sau alternativ, ceea ce conduce la lipsa predictibilității.

Totodată, semnalăm că **finanțarea serviciilor sociale este prevăzută deja în Legea nr. 292/2011, la art. 132 - 142**, la art. 1 din aceeași lege precizându-se că aceasta „reglementează cadrul general de organizare, funcționare și finanțare a sistemului național de asistență socială în România”.

La **alin. (2)**, menționăm că norma este neclară prin trimiterea la principiile transparenței și legalității, fără ca accepțiunea acestora să fie prevăzută în cuprinsul propunerii.

12. La **art. 6**, semnalăm că textul propus are caracter declarativ, nestabilind nicio măsură concretă, și totodată este lipsit de predictibilitate, fiind folosite exprimări și trimiteri imprecise și neclare, precum: „sprijin administrativ”, „termene procedurale clare”, „normele privind siguranța sanitară, securitatea la incendiu și protecția beneficiarilor”.

În plus, observăm că sprijinul ar trebui asigurat „pentru autorizarea și funcționarea activităților prevăzute de prezenta lege”, dar propunerea nu cuprinde norme referitoare la autorizare de activități, iar în privința sprijinului pentru „funcționarea activităților”, pe lângă incorectitudinea exprimării, nu este clar în ce mod s-ar putea sprijini funcționarea unor servicii sociale de către „autoritățile publice competente”, indicate în mod generic.

13. La **art. 7**, precizăm că norma este inutilă, deoarece trimite la „**protecția generală** conferită de legislația muncii și de legislația specifică serviciilor sociale”, ceea ce înseamnă că se va aplica tot dreptul comun.

14. La **art. 8**, semnalăm că textul este superfluu în contextul prevederii principiului egalității de tratament la art. 16 alin. (1)⁷ din Constituție și la art. 9 alin. (2)⁸ din Legea nr. 489/2006, republicată.

15. La **art. 9**, menționăm că denumirea marginală este improprie limbajului normativ.

De asemenea, precizăm că textul este inutil, având în vedere prevederile art. 29 alin. (3)⁹ și (5)¹⁰ din Constituție și ale art. 8 alin. (1)¹¹ din Legea nr. 489/2006.

*

* *

Având în vedere aspectele prezentate mai sus, propunerea legislativă nu poate fi promovată în forma preconizată.

PREȘEDINTE

Florin IORDACHE

București

Nr. 87/22.01.2026

⁷ „Cetățenii sunt egali în fața legii și a autorităților publice, fără privilegii și **fără discriminări**”.

⁸ „**Culte**le sunt egale în fața legii și a autorităților publice. Statul, prin autoritățile sale, **nu va promova** și nu va favoriza acordarea de privilegii sau **crearea de discriminări față de vreun cult**”.

⁹ „**Culte**le religioase sunt **libere** și se organizează potrivit statutelor proprii, în condițiile legii”.

¹⁰ „**Culte**le religioase sunt **autonome față de stat** și se bucură de sprijinul acestuia, inclusiv prin înlesnirea asistenței religioase în armată, în spitale, în penitenciare, în azile și în orfelinate”.

¹¹ „**Culte**le recunoscute sunt persoane juridice de utilitate publică. Ele **se organizează și funcționează** în baza prevederilor constituționale și ale prezentei legi, **în mod autonom**, potrivit propriilor statute sau coduri canonice”.