



CONSILIUL LEGISLATIV

Bucuri permanente ai Cetenilor

Ep. 60 / 12.02.2026

AVIZ

referitor la proiectul de ORDONANȚĂ DE URGENȚĂ privind modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 23/2023 privind instituirea unor măsuri de simplificare și digitalizare pentru gestionarea fondurilor europene aferente Politicii de Coeziune 2021-2027 precum și modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 124/2021 privind stabilirea cadrului instituțional și financiar pentru gestionarea fondurilor europene alocate României prin Mecanismul de redresare și reziliență, precum și pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 155/2020 privind unele măsuri pentru elaborarea Planului național de redresare și reziliență necesar României pentru accesarea de fonduri externe rambursabile și nerambursabile în cadrul Mecanismului de redresare și reziliență

Analizând proiectul de **ORDONANȚĂ DE URGENȚĂ** privind modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 23/2023 privind instituirea unor măsuri de simplificare și digitalizare pentru gestionarea fondurilor europene aferente Politicii de Coeziune 2021-2027 precum și modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 124/2021 privind stabilirea cadrului instituțional și financiar pentru gestionarea fondurilor europene alocate României prin Mecanismul de redresare și reziliență, precum și pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 155/2020 privind unele măsuri pentru elaborarea Planului național de redresare și reziliență necesar României pentru accesarea de fonduri externe rambursabile și nerambursabile în cadrul Mecanismului de redresare și reziliență, transmis de Secretariatul General al Guvernului, cu adresa nr. 20 din 12.02.2026 și înregistrat la Consiliul Legislativ cu nr. D76/12.02.2026,

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 proiectul de ordonanță de urgență, cu următoarele observații și propuneri:

1. Proiectul de ordonanță de urgență are ca obiect de reglementare modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 23/2023 privind instituirea unor măsuri de simplificare și digitalizare pentru gestionarea fondurilor europene aferente Politicii de Coeziune 2021-2027, aprobată prin Legea nr. 45/2024, cu modificările și completările ulterioare, precum și a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 124/2021 privind stabilirea cadrului instituțional și financiar pentru gestionarea fondurilor europene alocate României prin Mecanismul de redresare și reziliență, precum și pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 155/2020 privind unele măsuri pentru elaborarea Planului național de redresare și reziliență necesar României pentru accesarea de fonduri externe rambursabile și nerambursabile în cadrul Mecanismului de redresare și reziliență, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 178/2022, cu modificările și completările ulterioare.

Potrivit **Notei de fundamentare**, intervențiile legislative preconizate sunt argumentate prin faptul că „*Actul normativ în vigoare, definește ghidul solicitantului, prin raportare la prevederile europene aplicabile, respectiv Regulamentul (UE) 2021/1.060 al Parlamentului European și al Consiliului din 24 iunie 2021 de stabilire a dispozițiilor comune privind Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european Plus, Fondul de coeziune, Fondul pentru o tranziție justă și Fondul european pentru afaceri maritime, pescuit și acvacultură și de stabilire a normelor financiare aplicabile acestor fonduri, precum și Fondului pentru azil, migrație și integrare, Fondului pentru securitate internă și Instrumentului de sprijin financiar pentru managementul frontierelor și politica de vize, cu modificările și completările ulterioare, ca document, fără a fi menționat statutul juridic al acestuia. În acest fel sunt posibile interpretări diferite cu*

privire la tipul de act pe care îl reprezintă ghidul solicitantului, fapt ce poate genera neclarități cu privire la forța juridică care îi este atribuită”.

Totodată, în instrumentul de motivare și prezentare se precizează că *„Intervențiile legislative propuse asupra Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 124/2021, cu modificările și completările ulterioare, sunt determinate de existența unor sincope în procesul de verificare aferent implementării Planului Național de Redresare și Reziliență, sincope care afectează ritmul de implementare a investițiilor și capacitatea de a respecta termenele asumate de România”.*

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

3. La **titlu**, în acord cu uzanțele normative, precum și pentru evitarea repetiției, recomandăm reformularea enunțului, astfel:

„Ordonanță de urgență pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 23/2023 privind instituirea unor măsuri de simplificare și digitalizare pentru gestionarea fondurilor europene aferente Politicii de Coeziune 2021 - 2027 precum și a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 124/2021 privind stabilirea cadrului instituțional și financiar pentru gestionarea fondurilor europene alocate României prin Mecanismul de redresare și reziliență, precum și pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 155/2020 privind unele măsuri pentru elaborarea Planului național de redresare și reziliență necesar României pentru accesarea de fonduri externe rambursabile și nerambursabile în cadrul Mecanismului de redresare și reziliență”.

4. La **preambul**, la al treilea paragraf, pentru exprimare specifică stilului normativ, sintagma *„nu a fost aprobat bugetul național pentru anul 2026”* trebuie înlocuită cu sintagma *„nu a fost adoptată legea bugetului de stat pe anul 2026”.*

5. La **art. I pct. 1**, referitor la norma preconizată pentru **art. 2 alin. (3) lit. g)**, referitor la soluția legislativă potrivit căreia Ghidul solicitantului este definit ca fiind *„act administrativ individual”*, precizăm că achiesăm la explicațiile formulate de Ministerul Justiției la pct. II.1. din avizul nr. 2/10080/2026/12.02.2026, referitoare la distincția dintre actele administrative cu caracter individual și cele cu caracter normativ, precum și la cele cu privire la efectele juridice pe care le produce Ghidul solicitantului.

În context, semnalăm că la pct. 16 din considerentele Deciziei nr. 32 din 27 ianuarie 2022, Curtea Constituțională a constatat că, „în funcție de întinderea efectelor juridice pe care le produc, actele administrative se clasifică în acte administrative cu caracter normativ și acte administrative cu caracter individual. Actele administrative cu caracter normativ conțin reglementări cu caracter general, impersonale, care produc efecte erga omnes, iar actele administrative cu caracter individual produc efecte, de regulă, față de o persoană sau uneori față de mai multe persoane, nominalizate expres în cuprinsul acestor acte. Totodată, Curtea a reținut că actele administrative cu caracter normativ sunt supuse controlului judecătoresc direct la instanța de contencios administrativ, pe calea acțiunii în anulare, care, potrivit prevederilor art. 11 alin. (4) teza finală din Legea nr. 554/2004, poate fi promovată oricând. Așadar, datorită efectelor lor juridice normative, aceste categorii de acte beneficiază de un regim juridic diferit sub aspectul controlului de legalitate”.

Sub rezerva observației de mai sus, semnalăm că, pentru unitate terminologică cu dispozițiile art. 2 alin. (1) lit. c)¹ din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare, sintagma „*act administrativ individual*” trebuie înlocuită cu sintagma „*act administrativ cu caracter individual*”.

6. La art. I pct. 2, în ceea ce privește norma propusă pentru **art. 1 alin. (20¹)**, semnalăm că, raportat la momentul avizării prezentului proiect, prin utilizarea expresiei „*Până la intrarea în vigoare a legii bugetului de stat pe anul 2026*”, norma este susceptibilă a afecta dispozițiile art. 15 alin. (2) din Constituția României, referitor la neretroactivitatea legii.

Totodată, raportarea la un eveniment viitor, face ca soluția legislativă să fie insuficient de precisă, fiind astfel improprie stilului normativ.

Sub rezerva observațiilor de mai sus, pentru o exprimare specifică stilului normativ, sintagma „*Până la intrarea în vigoare*” trebuie înlocuită cu sintagma „*Până la data intrării în vigoare*”.

Pe de altă parte, în aplicarea dispozițiilor art. 61 alin. (1) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, este

¹ „c) act administrativ - actul unilateral cu caracter individual sau normativ emis de o autoritate publică, în regim de putere publică, în vederea organizării executării legii sau a executării în concret a legii, care dă naștere, modifică sau stinge raporturi juridice”.

necesară corelarea soluției legislative preconizate, de suspendare a procesului de contractare, cu dispozițiile art. 11 alin. (20) din actul de bază, potrivit căruia „(20) *În cazuri excepționale și pentru motive independente de solicitant, liderul de parteneriat și parteneri, după caz, la solicitarea acestora, procesul de contractare poate fi suspendat, sub condiția ca perioada de suspendare să nu afecteze proiectul, astfel încât să se asigure implementarea acestuia în condiții optime, în conformitate cu cererea de finanțare și cu încadrare în perioada de programare. Perioadele cumulate de suspendare nu pot depăși 45 de zile calendaristice*”.

De asemenea, în aplicarea dispozițiilor art. 8 alin. (2)² din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, este de analizat dacă soluția legislativă potrivit căreia „*autoritatea de management poate suspenda procesul de contractare*” nu ar trebui să aibă caracter imperativ, și nu permisiv.

7. La art. II, din punct de vedere al respectării normelor de tehnică legislativă, este necesară reformularea **părților dispozitive ale pct. 1 și 2**, astfel:

„1. La **articolul 5 alineatul (3)**, după litera mm) se introduce o nouă literă, lit. nn), cu următorul cuprins:”;

„2. La **articolul 6 alineatul (1)**, literele z) și cc) se modifică și vor avea următorul cuprins:”.

8. Semnalăm că, potrivit prevederilor art. 24 alin. (1) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, „(1) *Soluțiile legislative preconizate prin proiectul de act normativ trebuie să acopere întreaga problematică a relațiilor sociale ce reprezintă obiectul de reglementare pentru a se evita lacunele legislative*”.

Menționăm că, în actuala redactare, soluțiile legislative preconizate sunt incomplete, nefiind prevăzute norme tranzitorii pentru procedurile de contractare deja pornite.

În considerarea prevederilor art. 26 din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, recomandăm completarea proiectului cu soluții legislative pentru situații tranzitorii, în cazul în care prin noua reglementare sunt afectate raporturi sau situații juridice născute sub vechea reglementare, dar care nu și-au produs în întregime efectele până la data intrării în vigoare a noii reglementări,

² „(2) Prin modul de exprimare actul normativ trebuie să asigure dispozițiilor sale un caracter obligatoriu.”.

precum și cu măsuri legislative privind soluționarea conflictului între acte normative de categorii diferite, cu respectarea principiului ierarhiei actelor normative.

Cu privire la normele tranzitorii, precizăm că, în paragrafele 31 și următoarele din **Decizia nr. 402 din 19 septembrie 2024**³, cu privire la normele intertemporale (tranzitorii), Curtea Constituțională a reținut că dispozițiile tranzitorii cuprind măsurile ce se instituie cu privire la derularea raporturilor juridice născute în temeiul vechii reglementări care urmează să fie înlocuită de noul act normativ și trebuie să asigure, pe o perioadă determinată, corelarea celor două reglementări, astfel încât punerea în aplicare a noului act normativ să decurgă firesc și să evite retroactivitatea acestuia sau conflictul între norme succesive⁴. Rolul normei tranzitorii este acela de a corela vechea reglementare cu noua reglementare, prin stabilirea unor măsuri referitoare la raporturile juridice apărute în temeiul vechii reglementări menite să evite retroactivitatea noii reglementări sau conflictul între normele succesive.

Obligația de a corela cele două reglementări, „astfel încât punerea în aplicare a noului act normativ să decurgă firesc”, are ca scop inclusiv evitarea hiatusului normativ cu privire la materia reglementată, legiuitorul fiind obligat să adopte măsurile necesare pentru a preîntâmpina un vid legislativ care poate genera consecințe juridice negative⁵.


PREȘEDINTE
Florin IORDACHE

București
Nr. 140/12.02.2026

³ Publicată în Monitorul Oficial nr. 15 din 10.01.2025.

⁴ Decizia nr. 134 din 19 martie 2024, publicată în Monitorul Oficial al României. Partea I, nr. 661 din 10 iulie 2024, paragraful 16.

⁵ Decizia nr. 398 din 4 iulie 2023, publicată în Monitorul Oficial al României. Partea I, nr. 869 din 27 septembrie 2023, paragraful 13, sau Decizia nr. 400 din 4 iulie 2023, publicată în Monitorul Oficial al României. Partea I, nr. 942 din 18 octombrie 2023, paragraful 18.