



CONSILIUL LEGISLATIV

Biroul permanent al Senatului

Bp. 16 / 16.03.2026

Biroul permanent al Senatului

156 / 16.03.2026

AVIZ

referitor la propunerea legislativă pentru consolidarea capacității administrative și protecția profesională a personalului de specialitate din cadrul Ministerului Investițiilor și Proiectelor Europene și al Ministerului Energiei

Analizând propunerea legislativă consolidarea capacității administrative și protecția profesională a personalului de specialitate din cadrul Ministerului Investițiilor și Proiectelor Europene și al Ministerului Energiei (b16/03.02.2026), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr. XXXV/565/09.02.2026 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr. D52/09.02.2026,

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 capacității administrative prin instituirea unui cadru de protecție profesională și stabilitate instituțională pentru personalul care exercită atribuții de interes public major*” din Ministerul Investițiilor și Fondurilor Europene și din Ministerul Energiei.

2. Prin conținutul său normativ, propunerea legislativă se încadrează în categoria legilor organice, fiind incidente prevederile art. 73 alin. (3) lit. j) și p) din Constituția României, republicată, 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. Propunerea legislativă a fost avizată nefavorabil de către Consiliul Economic și Social.

5. Referitor la **Expunerea de motive**, observăm că aceasta are un caracter sumar și prea puțin argumentat, nerespectând 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, insuficiențele reglementărilor în vigoare, compatibilitatea cu dreptul Uniunii Europene și nici informații privind consultările derulate în vederea elaborării propunerii.

Semnalăm că, deși se afirmă că propunerea legislativă are ca obiect *„instituirea unui cadru de protecție profesională și stabilitate instituțională pentru personalul care exercită atribuții de interes public major”*, acest aspect nu se reflectă în textele propunerii, care sunt neclare și lipsite de predictibilitate, după cum vom arăta mai jos.

La Secțiunea a V-a *Impactul bugetar*, se susține că aplicarea prezentei propuneri legislative „nu implică cheltuieli bugetare suplimentare”, însă dacă nu există impact bugetar, înseamnă că activitatea pe care o desfășura în prezent personalul vizat, în măsura în care se introduc sarcini noi, va fi extinsă, cu toate că drepturile salariale nu cresc.

La Secțiunea a VI-a *Impactul economic și social*, în cadrul căreia se afirmă că „Impactul este pozitiv”, menționăm că nu se stabilește nimic concret, respectiv măsurile prin care se va asigura „creșterea capacității administrative, reducerea riscului de pierdere a fondurilor europene, întărirea securității energetice și îmbunătățirea calității actului administrativ”.

La Secțiunea a VII-a *Compatibilitatea cu legislația în vigoare*, precizăm că argumentul potrivit căruia proiectul „nu modifică Statutul funcționarilor publici” este eronat, deoarece măsurile referitoare la protecția profesională și juridică și la stabilitatea profesională țin de statutul funcționarilor publici și, deci, îl modifică implicit.

De asemenea, în ceea ce privește afirmația potrivit căreia „Prezenta inițiativă legislativă este conformă cu principiile (...) *necesității* în reglementarea activității administrației publice centrale”, menționăm că principiile generale aplicabile administrației publice sunt prevăzute la art. 6 - 13 din Codul administrativ, printre acestea neregăsindu-se evidențiat în mod distinct și principiul *necesității*.

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 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.

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.

De asemenea, precizăm că este încălcat **principiul unicității reglementării în materie**, prevăzut la art. 14 alin. (1) din Legea nr. 24/2000, deoarece **aspectele** care se propun a fi reglementate **sunt deja prevăzute în Codul administrativ**.

Totodată, menționăm că soluțiile legislative preconizate aduc atingere **principiului egalității de tratament**, consacrat de art. 16 alin. (1) din Constituție, deoarece măsurile specifice propuse pentru personalul de specialitate din Ministerul Investițiilor și Proiectelor Europene și din Ministerul Energiei nu sunt argumentate, iar, în lipsa argumentării, nu se justifică reglementarea acestora.

7. La **art. 1**, semnalăm că norma este neclară și lipsită de predictibilitate prin folosirea sintagmei „în vederea exercitării eficiente și responsabile a **atribuțiilor de interes public major**”, deoarece, în lipsa unei definiții sau a unei trimiteri la o definiție, nu se înțelege ce reprezintă acele atribuții de interes public major.

În plus, din actuala redactare a textului, nu este clar dacă respectivele atribuții sunt exercitate de către personalul de specialitate din cadrul celor două ministere sau de către ministerele respective.

De asemenea, atragem atenția asupra faptului că sfera destinatarilor configurată în norma propusă (și în titlu) nu se corelează cu cea indicată la art. 2 alin. (1) din proiect.

Astfel, domeniul personal de aplicare a legii care face obiectul prezentei propuneri este reprezentat de:

- personalul de specialitate din cadrul Ministerului Investițiilor și Proiectelor Europene și al Ministerului Energiei - conform titlului și art. 1;

- funcționarii publici și personalul contractual din cadrul Ministerului Investițiilor și Proiectelor Europene și al Ministerului Energiei, care desfășoară activități de gestionare, evaluare, monitorizare, control sau implementare a fondurilor europene și a programelor finanțate din fonduri externe nerambursabile, precum și de reglementare, autorizare, avizare, control, strategie sau coordonare în domenii cu impact asupra securității energetice, economice sau investiționale a statului - conform art. 2 alin. (1).

Totodată, precizăm că, potrivit art. 9 alin. (7) din Hotărârea Guvernului nr. 52/2018 privind organizarea și funcționarea Ministerului Investițiilor și Proiectelor Europene, cu modificările și completările ulterioare, personalul ministerului este compus din demnitari, *funcționari publici și personal contractual*, în cuprinsul

actului normativ menționat făcându-se referire o singură dată la „personalul de specialitate”, fără a-l defini, la art. 14 alin. (3)⁷, din context reieșind că este vorba despre personalul de specialitate juridică.

De asemenea, potrivit art. 8 alin. (2) din Hotărârea Guvernului nr. 316/2021 privind organizarea și funcționarea Ministerului Energiei, cu modificările și completările ulterioare, personalul ministerului este compus din demnitari, *funcționari publici care ocupă funcții publice generale și funcții publice specifice*, precum și din *personal contractual* și diplomatic. În același timp, constatăm că în cuprinsul actului normativ menționat regăsim o singură dată expresia „personal de specialitate”, fără a fi definită, la art. 10 alin. (3)⁸, reieșind din context că este avut în vedere personalul de specialitate juridică.

8. La **art. 3**, observăm că, în actuala redactare, textele propuse la **alin. (1) și (2)** sunt inutile, deoarece trimit la dreptul comun, fiind folosite sintagmele „în condițiile legii” și „cu respectarea dispozițiilor legale aplicabile”.

Totodată, menționăm că dreptul la protecția legii este prevăzut la art. 427 din Codul administrativ, iar soluția legislativă preconizată la **alin. (2)** reia într-o formă inferioară calitativ dreptul comun. Astfel, potrivit alin. (2), instituțiile prevăzute la art. 1 **pot asigura asistență juridică** personalului propriu în situațiile în care acesta este supus unor acțiuni, sesizări sau proceduri judiciare generate de exercitarea atribuțiilor de serviciu, în timp ce, potrivit art. 427 alin. (2) din Codul administrativ, „Autoritatea sau instituția publică **este obligată să suporte cheltuielile necesare asigurării asistenței juridice**, în cazul în care împotriva funcționarului public au fost formulate sesizări către organele de cercetare penală sau acțiuni în justiție cu privire la modul de exercitare a atribuțiilor de serviciu”.

La **alin. (3)**, precizăm că reguli cu privire la răspunderea administrativ-disciplinară sunt prevăzute la art. 492 și 493 din Codul administrativ.

9. La **art. 4 alin. (1)**, constatăm că, prin folosirea sintagmei „numai cu respectarea criteriilor obiective de competență profesională, necesitate instituțională și interes public”, norma încalcă principiul nediscriminării, deoarece aceleași criterii ar trebui să se aplice tuturor,

⁷ „În fața autorităților jurisdicționale, Ministerul Fondurilor Europene este reprezentat prin **personalul de specialitate**, pe baza împuternicirilor acordate pentru fiecare cauză în parte, conform competenței stabilite prin ordin al ministrului fondurilor europene”.

⁸ „În fața autorităților jurisdicționale Ministerul Energiei este reprezentat prin **personalul de specialitate**, pe baza împuternicirilor acordate pentru fiecare cauză în parte, conform competenței stabilite prin ordin al ministrului energiei”.

nu doar personalului de specialitate din cadrul Ministerului Investițiilor și Proiectelor Europene și al Ministerului Energiei, textul fiind astfel inutil.

În același timp, semnalăm folosirea sintagmei improprie și neclare „necesitate instituțională”.

La **alin. (2)**, menționăm că sintagma „diminuarea nejustificată a stabilității profesionale” este improprie și neclară, lăsând să se înțeleagă faptul că stabilitatea profesională (ce reprezintă, potrivit art. 373 lit. i) din Codul administrativ, unul dintre principiile care stau la baza exercitării funcției publice) ar putea fi, în anumite cazuri, afectată, nefiind clar care ar fi acestea.

Referitor la exercitarea de presiuni asupra personalului pentru influențarea deciziilor legale, semnalăm că, potrivit art. 431 alin. (3) din Codul administrativ, „În exercitarea funcției publice, funcționarii publici trebuie să adopte o atitudine neutră față de orice interes personal, politic, economic, religios sau de altă natură și **să nu dea curs unor eventuale presiuni**, ingerințe sau influențe de orice natură”.

Totodată, potrivit art. 437 alin. (3) din același act normativ, „Funcționarul public are dreptul să refuze, în scris și motivat, îndeplinirea dispozițiilor primite de la superiorul ierarhic, dacă le consideră ilegale. Funcționarul public are îndatorirea să aducă la cunoștință superiorului ierarhic al persoanei care a emis dispoziția astfel de situații”.

10. La art. 5 alin. (1), precizăm că sintagma „activitățile care presupun un (...) volum de muncă” este inutilă, deoarece orice activitate profesională presupune un volum de muncă.

La **alin. (3)**, semnalăm că norma aduce atingere principiului ierarhiei actelor normative, prevăzut la art. 4 din Legea nr. 24/2000, deoarece criteriile în funcție de care se acordă „măsurile de compensare financiară” prevăzute la alin. (1), adică acele criterii în funcție de care se acordă un drept, trebuie stabilite prin acte normative de natura legii, nu prin acte infralegale.

11. La art. 6, la denumirea marginală, precizăm că expresia „retenția personalului” nu este specifică limbajului juridic.

De asemenea, învederăm că reglementări privind formarea profesională există în Codul administrativ, la art. 458 și 459 (cuprinse în Secțiunea a 4-a *Formarea și perfecționarea profesională a funcționarilor publici* din Capitolul V Titlul II Partea a VI-a) și la alin. (1) și (2) ale art. 551 (cu denumirea marginală *Alte drepturi și*

obligatii specifice personalului contractual), iar potrivit art. 551 alin. (3) din același act normativ, dispozițiile art. 458 se aplică în mod corespunzător și personalului contractual.

La **alin. (1)**, semnalăm că soluția legislativă preconizată, potrivit căreia personalul prevăzut la art. 2 beneficiază de acces prioritar la programe de formare profesională continuă, încalcă principiul nediscriminării între funcționarii publici și personalul contractual din cadrul Ministerului Investițiilor și Proiectelor Europene și al Ministerului Energiei și funcționarii publici și personalul contractual din cadrul altor ministere și al altor autorități și instituții publice, precum și între funcționarii publici și personalul contractual din cadrul celor două ministere care desfășoară activitățile prevăzute la art. 2 alin. (1) din proiect și funcționarii publici și personalul contractual din cadrul aceluiași ministere care nu desfășoară acele activități, deoarece, potrivit art. 458 alin. (1) și (2) și art. 551 alin. (1) din Codul administrativ, toți funcționarii publici și întregul personal contractual au dreptul de a-și îmbunătăți în mod continuu abilitățile și pregătirea profesională, instituțiile având obligația de a asigura formarea profesională.

La **alin. (2)**, precizăm că sintagma „creșterea competenței administrative” este improprie și neclară, neînțelegându-se ce situații sunt avute în vedere.

În același timp, semnalăm că sintagma „reducerea riscului de eroare” este improprie și eliptică, nefiind clar cu privire la ce anume există acel risc de eroare.

*

* *

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

PRESEDINTE

Florin IORDACHE

București
Nr. 197/09.03.2026