



CONSILIUL LEGISLATIV

Biroul permanent al Senatului

Bn 144. / AS .04.2026.

Biroul permanent al Senatului

1264. / 20.04.2026.

AVIZ

referitor la propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Ordonanței Guvernului nr. 2/2021 privind depozitarea deșeurilor, a Ordonanței Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor și a Legii serviciului de salubritate a localităților nr. 101/2006

Analizând propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Ordonanței Guvernului nr. 2/2021 privind depozitarea deșeurilor, a Ordonanței Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor și a Legii serviciului de salubritate a localităților nr. 101/2006 (b144/11.03.2026), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr. XXXV/1241/16.03.2026 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr. D231/17.03.2026,

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 modificarea și completarea Ordonanței Guvernului nr. 2/2021 privind depozitarea deșeurilor, cu modificările și completările ulterioare, a Ordonanței Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 180/2002, cu modificările și completările ulterioare, precum și a Legii serviciului de salubritate a localităților nr. 101/2006, republicată, cu modificările ulterioare.

Potrivit Expunerii de motive, „*Prezenta propunere legislativă urmărește consolidarea cadrului normativ în domeniul gestionării deșeurilor, pentru asigurarea aplicării efective a obligației de tratare prealabilă înainte de depozitare, responsabilizarea actorilor implicați și instituirea unor sancțiuni proporționale cu gravitatea faptelor*”.

2. Propunerea legislativă face parte din categoria legilor ordinare, iar în aplicarea 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. Referitor la **Expunerea de motive**, semnalăm că aceasta este sumară și nu respectă structura prevăzută la art. 31 din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, nefiind prezentate, printre altele, insuficiențele și neconcordanțele reglementărilor în vigoare, concluziile actuale și oficiale ale studiilor, lucrărilor de cercetare și ale evaluărilor statistice efectuate, impactul socioeconomic, impactul financiar asupra bugetului general consolidat, impactul asupra sistemului juridic și nici informații cu privire la consultările derulate.

De asemenea, instrumentul de prezentare și motivare nu cuprinde și concluziile studiilor și lucrărilor de cercetare care au stat la baza elaborării proiectului, referiri la jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene ori la dreptul comparat în materie.

Atragem atenția asupra faptului că o fundamentare sumară nu asigură înțelegerea soluțiilor preconizate și, cu precădere, a scopului și a corectitudinii acestora în raport cu jurisprudența obligatorie a Curții Constituționale¹ și a Curții de la Luxemburg.

5. În aplicarea dispozițiilor art. 41 alin. (5) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, este necesară reformularea **titlului**, astfel:

„Lege pentru modificarea și completarea Ordonanței Guvernului nr. 2/2021 privind depozitarea deșeurilor, precum și pentru completarea Ordonanței Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic

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 depotrivă a normelor de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative*”.

al contravențiilor și a Legii serviciului de salubritate a localităților nr. 101/2006”.

6. Cu titlu preliminar, semnalăm că, potrivit prevederilor art. 47 alin. (3) teza I din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, articolul se exprimă în textul legii prin abrevierea „art.”. Ca urmare, actualele articole I - V vor fi marcate ca „*Art. I*”, „*Art. II*”, „*Art. III*”, „*Art. IV*”, respectiv ca „*Art. V*”.

7. La **art. I**, pentru o exprimare specifică stilului normativ, părțile dispozitive ale **pct. 1 - 3** trebuie reformulate, astfel:

„1. *La articolul 8, după alineatul (6), se introduce un nou alineat, alin. (6¹), cu următorul cuprins:*”;

„2. *La articolul 19 alineatul (1), litera b) se modifică și va avea următorul cuprins:*”;

„3. *La articolul 33 alineatul (1), după litera g) se introduce o nouă literă, lit. g¹), cu următorul cuprins:*”.

8. La **art. I pct. 1**, referitor la norma propusă pentru **art. 8 alin. (6¹)**, pentru rigoarea exprimării, este necesară înlocuirea sintagmelor „operatorii depozitelor” și „condițiile de la alin. (6)” cu sintagmele „operatorilor depozitelor”, respectiv „condițiile prevăzute la alin. (6)”.

9. La **art. I pct. 2**, în ceea ce privește soluția legislativă preconizată pentru **art. 19 alin. (1) lit. b)**, semnalăm că, prin utilizarea expresiilor „formularul de încărcare-descărcare a deșeurilor”, „codul de deșeu”, respectiv „documentația privind tratamentul aplicat”, textul este insuficient de clar, afectând accesibilitatea și predictibilitatea normei.

Ca urmare, este necesară aplicarea dispozițiilor art. 25 din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, potrivit căruia „*În cadrul soluțiilor legislative preconizate trebuie să se realizeze o configurare explicită a conceptelor și noțiunilor folosite în noua reglementare, care au un alt înțeles decât cel comun, pentru a se asigura astfel înțelegerea lor corectă și a se evita interpretările greșite*”.

Totodată, semnalăm că, prin gradul mare de generalitate, sintagma „*în conformitate cu reglementările în vigoare*” este insuficient de clară, ceea ce afectează accesibilitatea și predictibilitatea normei.

Ca urmare, este necesară reformularea corespunzătoare a textului, făcându-se aplicare dispozițiilor art. 50 alin. (2)² din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

² „Dacă norma la care se face trimitere este cuprinsă în alt act normativ, este obligatorie indicarea titlului acestuia, a numărului și a celorlalte elemente de identificare”.

10. La art. I pct. 3, referitor la soluția legislativă preconizată pentru art. 33 alin. (1) lit. g¹), precizăm că stabilirea amenzii contravenționale are ca rezultat un quantum fix al acesteia, excluzând posibilitatea agentului constatatator sau a instanței, în cazul exercitării căii de atac, de a realiza individualizarea sancțiunilor.

O astfel de soluție apare a fi contrară principiului proporționalității sancțiunilor contravenționale care, așa cum a subliniat Curtea Constituțională în jurisprudența sa³, guvernează dreptul contravențional și care „are o dublă valență, întrucât impune obligații atât în sarcina legiuitorului (individualizarea legală a faptei contravenționale, stabilirea limitelor și a criteriilor legale de individualizare a sancțiunii: gradul de pericol social al faptei săvârșite, împrejurările în care a fost săvârșită fapta, modul și mijloacele de săvârșire a acesteia, scopul urmărit, urmarea produsă, circumstanțele personale ale contravenientului), cât și în sarcina organelor de constatare a contravențiilor și de aplicare a sancțiunilor corespunzătoare și a instanțelor judecătorești (individualizarea administrativă/judiciară a faptei contravenționale și aplicarea sancțiunii concrete, cu respectarea criteriilor legale de individualizare)⁴”.

Stabilirea unei amenzi în quantum fix face imposibilă individualizarea administrativă sau judiciară a sancțiunii, cu respectarea criteriilor legale de individualizare prevăzute la art. 21 alin. (3) din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001. Menționăm că, potrivit acestei norme, sancțiunea se aplică **în limitele prevăzute de actul normativ și trebuie să fie proporțională cu gradul de pericol social al faptei săvârșite**, ținându-se seama de împrejurările în care a fost săvârșită fapta, de modul și mijloacele de săvârșire a acesteia, de scopul urmărit, de urmarea produsă, precum și de circumstanțele personale ale contravenientului și de celelalte date înscrise în procesul-verbal.

Observația este valabilă și în ceea ce privește norma propusă la art. II pentru art. 8 alin. (2¹) din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001, cu precizarea că această dispoziție nici nu ar trebui prevăzută în cuprinsul acestui act normativ.

Avem în vedere faptul că stabilirea, prin acte normative cu putere de lege, a unor derogări de la dispozițiile reglementării - cadru în materia contravențiilor este posibilă, acestea putând fi prevăzute în

³ A se vedea, cu titlu de exemplu, Deciziile nr. 197/2019 și nr. 152/2020.

⁴ Decizia Curții Constituționale nr. 152/2020, par. 132.

legile speciale, în măsura în care sunt conforme cu principiile care guvernează acest tip de răspundere.

În plus, precizăm și faptul că potrivit art. 5 alin. (4) din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001, prin legi speciale se pot stabili și alte sancțiuni contravenționale principale sau complementare.

Prin urmare, se impune eliminarea din proiect a **art. II**.

11. La **art. II**, sub rezerva observației formulate la pct. 10 *supra*, din punct de vedere al respectării normelor de tehnică legislativă este necesară reformularea **părții dispozitive**, astfel:

*„Art. II. - La articolul 8 din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 410 din 25 iulie 2001, aprobată cu **modificări și completări prin Legea nr. 180/2002, cu modificările și completările ulterioare, după alineatul (2) se introduce un nou alineat, alin. (2¹), cu următorul cuprins:**”*

Pe cale de consecință, se va elimina enunțul „1. La articolul 8, după alineatul (2), se introduce un nou alineat (2¹), care va avea următorul cuprins:”.

12. La **art. III**, având în vedere natura intervențiilor legislative, din punct de vedere al respectării normelor de tehnică legislativă, este necesară reformularea **părții introductive** și a **părților dispozitive** ale **pct. 1 și 2**, astfel:

*„Art. III. - Legea serviciului de salubritate a localităților nr. 101/2006, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 920 din 10 octombrie 2023, cu **modificările ulterioare, se completează după cum urmează:**”*

*„1. La **articolul 2 alineatul (5), după litera e) se introduce o nouă literă, lit. f), cu următorul cuprins:**”*

*„2. La **articolul 62, după alineatul (1) se introduce un nou alineat, alin. (1¹), cu următorul cuprins:**”*

La **pct. 2**, referitor la norma propusă pentru **art. 62 alin. (1¹)**, precizăm că stabilirea drept contravenție a nerespectării obligațiilor prevăzute la art. 2 alin. (5) lit. d) și e), rămase nemodificate, nu poate fi acceptată, întrucât este contrară principiului neretroactivității legii, prevăzut de art. 15 alin. (2) din Constituția României.

Avem în vedere faptul că cele două norme stabilesc obligații care ar fi trebuit să fie îndeplinite până la data de 1 ianuarie 2025, și nu până la o dată ulterioară datei la care nerespectarea lor va fi sancționată drept contravenție, așa cum ar fi trebuit.

Menționăm că o astfel de reglementare ar conduce inclusiv la sancționarea entităților care în prezent au implementat respectivele sisteme de colectare separată a deșeurilor, dacă această implementare s-a realizat după data de 1 ianuarie 2025, ceea ce apare ca fiind excesiv.

Este necesar, de aceea, ca prin proiect, ca urmare a analizei situației actuale în respectivul domeniu, să fie modificate și lit. d) și e) ale art. 2 alin. (5), prin stabilirea unui nou termen în care să fie respectate respectivele obligații.

Pe de altă parte, în ceea ce privește stabilirea drept contravenție a nerespectării dispozițiilor art. 2 alin. (5) lit. f), astfel cum aceasta este propusă la art. III pct. 1, semnalăm că textul nu cuprinde criterii clare de stabilire a îndeplinirii obligației de asigurare a „investițiilor necesare pentru creșterea gradului de colectare și a capacității de tratare a deșeurilor înaintea depozitării”, astfel încât sancționarea contravenției este lăsată la aprecierea subiectivă a agentului constatator.

Se impune, de aceea, reanalizarea normelor sub acest aspect.

13. La art. IV, semnalăm că utilizarea **denumirii marginale** este improprie stilului normativ, fiind contrară dispozițiilor art. 47 alin. (5) teza I din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, potrivit căruia articolele vor fi prevăzute cu denumiri marginale doar la coduri și la legi de mare întindere.

Totodată, potrivit uzanțelor normative, **alineatele se numerotează la începutul fiecăruia cu cifre arabe cuprinse în paranteză.**

14. La art. V, pentru rigoarea exprimării, este necesară reformularea enunțului, astfel:

*„Art. V. - Prezenta lege intră în vigoare la 6 luni de la data publicării în Monitorul Oficial al României, **Partea I**”.*

PRESEDINTE
[Redacted]
Florin IORDACHE
[Redacted]



București
Nr. 348/08.04.2026