



CURTEA CONSTITUȚIONALĂ A ROMÂNIEI

CANCELARIA PREȘEDINTELUI



Présidence 2025-2028

SENATUL ROMÂNIEI

Dosar nr. 6247A/2026 Nr. II/ 3810 / 23-10-2026

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
REGISTRATURĂ JURISDICTIONALĂ

NR. 16919 / 23 OCT. 2026

Domnului Mircea ABRUDEAN
PREȘEDINTELE SENATULUI

Biroul permanent al Senatului

L. 381 / 23 octombrie 2026

L 381 / 2026
În conformitate cu dispozițiile art.16 alin.(2) din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, vă trimitem, alăturat, în copie, sesizarea formulată de Președintele României referitoare la neconstituționalitatea Legii privind declararea ca municipiu a orașului Voluntari, județul Ilfov (PL-x nr.151/2026).

Vă adresăm rugămintea de a ne comunica punctul dumneavoastră de vedere până la data de 16 noiembrie 2026 (inclusiv în format electronic, la adresa de e-mail ccr-pdv@ccr.ro), ținând seama de faptul că dezbaterile Curții Constituționale vor avea loc la data de 18 noiembrie 2026.

Vă asigurăm, domnule Președinte, de deplina noastră considerație.

PREȘEDINTE,

Tanasescu Elena-Simina
Prof.univ.-dr. Elena-Simina TĂNĂSESCU

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

Dosar nr. 6247A/2026

ROMÂNIA



Administrația Prezidențială - Cabinetul Președintelui
CP1//22.10.2026

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
REGISTRATURĂ JURISDICȚIONALĂ
NR. 16830/ 22 OCT. 2026

1250

PREȘEDINTELE ROMÂNIEI

București, 22 octombrie 2026

Doamnei Elena-Simina TĂNĂSESCU

PREȘEDINTELE CURȚII CONSTITUȚIONALE

În temeiul dispozițiilor art. 146 lit. a) din Constituție și ale art. 15 din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, republicată, cu modificările și completările ulterioare, formulez următoarea

SESIZARE DE NECONSTITUȚIONALITATE

asupra

Legii privind declararea ca municipiu a orașului Voluntari, județul Ilfov

La data de 3 octombrie 2026, Parlamentul a transmis Președintelui României, în vederea promulgării, *Legea privind declararea ca municipiu a orașului Voluntari, județul Ilfov* (PL-x nr. 151/2026).

Legea supusă controlului de constituționalitate are ca obiect de reglementare declararea ca municipiu a orașului Voluntari, județul Ilfov.

Astfel cum rezultă din „Documentația anexă în susținerea inițiativei legislative”¹, demersul pentru declararea ca municipiu a orașului Voluntari a fost inițiat în anul 2004, prin Hotărârea nr. 46 din data de 7 octombrie 2004 a Consiliului local al orașului Voluntari.

¹ Disponibilă la adresa: <https://www.cdep.ro/proiecte/2026/100/50/1/doc163.pdf>

Prin această hotărâre, a fost aprobată organizarea unui referendum local, având ca obiect promovarea oraşului Voluntari ca municipiu de rang II al judeţului Ilfov.

Referendumul local a fost organizat la data de 31 octombrie 2004. Din totalul de 24.426 de persoane înscrise în lista pentru referendum, au participat 16.063 de persoane, iar din totalul de 15.927 de voturi valabil exprimate, 15.800 de voturi au fost exprimate pentru declararea oraşului Voluntari ca municipiu de rang II al judeţului Ilfov.

Prin Hotărârea nr. 68 din data de 2 noiembrie 2004, Consiliul Local al oraşului Voluntari a luat act de rezultatele referendumului local organizat la data de 31 octombrie 2004 şi a aprobat continuarea procedurii legale de iniţiativă legislativă pentru declararea oraşului Voluntari ca municipiu de rang II al judeţului Ilfov.

La data de 9 noiembrie 2004, Comisia tehnică de amenajare a teritoriului şi de urbanism a judeţului Ilfov a avizat favorabil propunerea de organizare ca municipiu a oraşului Voluntari potrivit documentaţiei întocmite de Primăria oraşului Voluntari, cu observaţia că îndeplineşte „majoritatea” indicatorilor cantitativi şi calitativi prevăzuţi în lege. În aceeaşi zi, Prefectura judeţului Ilfov a transmis documentaţia către Ministerul Administraţiei şi Internelor, în vederea promovării unei legi pentru declararea ca municipiu a oraşului Voluntari.

Strategia de dezvoltare locală a oraşului Voluntari 2011–2020 elaborată de Primăria oraşului Voluntari² menţionează, la pagina 145, că în şedinţa Consiliului local al oraşului Voluntari din data de 8 septembrie 2009 a fost propusă organizarea unui referendum cu privire la transformarea oraşului Voluntari în sectorul 7 al Capitalei, referendum care a fost organizat la data de 22 noiembrie 2009, o dată cu primul tur al alegerilor pentru Preşedintele României, iar locuitorii oraşului Voluntari au agreeat în procent de 78% ideea transformării oraşului Voluntari în sectorul 7 al Municipiului Bucureşti³.

Acest referendum din anul 2009, ulterior celui din anul 2004 şi având un obiectiv diferit şi chiar contrar celui din anul 2004, nu este menţionat în cuprinsul

² Disponibilă la adresa:

https://www.primaria-voluntari.ro/filemanager/files/Primaria%20Voluntari/Programe%20si%20Investitii/Strategia%20de%20dezvoltare/strategie_dezvoltare_2011_2020.pdf

³ Organizarea şi rezultatele referendumului din data de 22 noiembrie 2009 au fost relatate şi în mass-media:

<https://stirileprotv.ro/stiri/social/este-oficial-locuitorii-din-voluntari-vor-sa-devina-bucuresteni.html>

<https://romaniailibera.ro/special/locuitorii-din-voluntari-au-ales-prin-referendum-ca-orasul-lor-sa-devina-sector-al-capitalei-170818/>

documentației care însoțește legea supusă controlului de constituționalitate („Documentația anexă în susținerea inițiativei legislative”, menționată mai sus).

Deși cel mai recent demers supus consultării locuitorilor orașului Voluntari a fost cel din anul 2009 privind transformarea orașului în sectorul 7 al Capitalei, în anul 2026 a fost reluată procedura de declarare a orașului ca municipiu.

În acest sens, ca urmare a unei solicitări a Primăriei orașului Voluntari din data de 17 februarie 2026, Direcția Județeană de Statistică Ilfov, prin adresa nr. 520 din 20 februarie 2026, a comunicat că orașul Voluntari avea 49.417 locuitori la data de 1 iulie 2025.

Ulterior, la data de 3 martie 2026, a fost întocmită o nouă fișă a orașului (*Fișa orașului Voluntari, propus să fie declarat municipiu*, înregistrată sub nr. 4178/03.03.2026 de către Primăria orașului Voluntari), fișă care se regăsește chiar la începutul documentației care însoțește legea supusă controlului de constituționalitate („Documentația anexă în susținerea inițiativei legislative”, menționată mai sus).

În cuprinsul acestei fișe, printre altele, indicatorul privind depozitul controlat de deșeuri cu acces asigurat este marcat expres cu menținea „NU”, deși acest indicator se numără printre principalii indicatori cantitativi și calitativi minimali pentru municipii, prevăzuți la punctul 1.0 din anexa nr. II a Legii nr. 351/2001 privind aprobarea Planului de amenajare a teritoriului național - Secțiunea a IV-a Rețeaua de localități, cu modificările și completările ulterioare (denumită în continuare „Legea nr. 351/2001”).

Pe baza acestei documentații, la începutul lunii martie a anului 2026 a fost înregistrată la Camera Deputaților propunerea legislativă privind declararea ca municipiu a orașului Voluntari, județul Ilfov.

La data de 18 martie 2026, Consiliul Economic și Social a emis aviz negativ asupra acestei propuneri legislative (Avizul nr. 2009/18.03.2026), arătând, printre altele, că „orașul Voluntari nu are niciun spital public” și că „referendumul invocat pentru voința locuitorilor de a declara orașul Voluntari municipiu datează din urmă cu 22 de ani, fiind incert în ce măsură această voință se menține”. De asemenea, la data de 14 mai 2026, Guvernul a formulat un punct de vedere prin care arată că nu susține adoptarea inițiativei legislative.

Considerăm că legea supusă controlului de constituționalitate contravine dispozițiilor art. 1 alin. (3) și (5) și art. 3 alin. (3) din Constituția României, pentru motivele expuse în cele ce urmează.

I. Încălcarea dispozițiilor art. 1 alin. (3) și (5) din Constituția României privind principiul legalității în componenta sa referitoare la securitatea raporturilor juridice și calitatea legii

Potrivit art. 1 alin. (3) din Constituția României, *„România este stat de drept, democratic și social, în care demnitatea omului, drepturile și libertățile cetățenilor, libera dezvoltare a personalității umane, dreptatea și pluralismul politic reprezintă valori supreme, în spiritul tradițiilor democratice ale poporului român și idealurilor Revoluției din decembrie 1989, și sunt garantate”*, iar potrivit alin. (5) al aceluiași articol, *„(5) În România, respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie”*. Aceste obligații îl privesc și pe legiuitor, care astfel este ținut de procedura pe care el însuși a stabilit-o pentru schimbarea rangului localităților, iar o lege adoptată cu ignorarea cadrului normativ general generează incoerență legislativă și insecuritate juridică.

În jurisprudența sa, Curtea Constituțională a statuat că principiul securității raporturilor juridice se deduce atât din prevederile art. 1 alin. (3) din Constituție, potrivit căreia România este stat de drept, democratic și social, cât și din preambulul Convenției pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, astfel cum a fost interpretat de Curtea Europeană a Drepturilor Omului în jurisprudența sa (Decizia nr. 404/2008). Principiul securității raporturilor juridice exprimă în esență faptul că „cetățenii trebuie protejați contra unui pericol care vine chiar din partea dreptului, contra unei insecurități pe care a creat-o dreptul sau pe care acesta riscă s-o creeze, impunând ca legea să fie accesibilă și previzibilă” (Decizia 33/2018).

Potrivit instanței de la Strasbourg, *„unul dintre elementele fundamentale ale supremației dreptului este principiul securității raporturilor juridice”* (Hotărârea din 6 iunie 2005, pronunțată în Cauza Androne împotriva României, par. 44; Hotărârea din 7 octombrie 2009, pronunțată în Cauza Stanca Popescu împotriva României, par. 99). Totodată, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a statuat că, o dată ce statul adoptă o soluție, aceasta trebuie să fie pusă în aplicare cu claritate și coerență rezonabile, pentru a evita pe cât este posibil insecuritatea juridică și incertitudinea pentru subiectele de drept vizate de către măsurile de aplicare a acestei soluții (Hotărârea din 1 decembrie 2005, pronunțată în Cauza Păduraru împotriva României, par. 92).

Totodată, exigența de calitate a legii presupune ca orice normă să fie suficient de precisă pentru ca destinatarii să își poată anticipa consecințele conduitei și să se poată adapta în consecință. Aceeași cerință este preluată în

dreptul intern de dispozițiile art. 8 alin. (4) și art. 36 alin. (1) din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare (denumită în continuare „Legea nr. 24/2000”), care impun un limbaj normativ clar, precis și lipsit de echivoc, „fără dificultăți sintactice și pasaje obscure sau echivoce”.

În acest sens, în Decizia nr. 26/2012, Curtea Constituțională a statuat că *„Deși normele de tehnică legislativă nu au valoare constituțională, Curtea constată că prin reglementarea acestora legiuitorul a impus 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 concurează la asigurarea unei legislații care respectă principiul securității raporturilor juridice, având claritatea și previzibilitatea necesară. Totodată, trebuie avute în vedere și dispozițiile constituționale ale art. 142 alin. (1), potrivit căroră "Curtea Constituțională este garantul supremației Constituției", și pe cele ale art. 1 alin. (5) din Constituție, potrivit căroră, "în România, respectarea [...] legilor este obligatorie". Astfel, Curtea constată că reglementarea criticată prin nerespectarea normelor de tehnică legislativă determină apariția unor situații de incoerență și instabilitate, contrare principiului securității raporturilor juridice în componenta sa referitoare la claritatea și previzibilitatea legii”.*

De asemenea, Curtea Constituțională a mai reținut că una dintre cerințele principiului respectării legilor vizează calitatea actelor normative, constatând că *„de principiu, orice act normativ trebuie să îndeplinească anumite condiții calitative, printre acestea numărându-se previzibilitatea, ceea ce presupune că acesta trebuie să fie suficient de clar și precis pentru a putea fi aplicat; astfel, formularea cu o precizie suficientă a actului normativ permite persoanelor interesate - care pot apela, la nevoie, la sfatul unui specialist - să prevadă într-o măsură rezonabilă, în circumstanțele speței, consecințele care pot rezulta dintr-un act determinat. Desigur, poate să fie dificil să se redacteze legi de o precizie totală și o anumită suplețe poate chiar să se dovedească de dorit, suplețe care nu afectează însă previzibilitatea legii”* (Decizia nr. 1/2014, paragraful 225).

Prin reglementarea normelor de tehnică legislativă, legiuitorul a impus 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.

De aceea, respectarea acestor norme concură la asigurarea unei legislații care trebuie să respecte principiul securității raporturilor juridice, având claritatea, precizia și previzibilitatea necesare. De asemenea, în jurisprudența sa recentă, Curtea Constituțională a sancționat modul deficitar de redactare a unor norme care nu corespund exigențelor de calitate a legii, exigențe ce se desprind din principiul legalității consacrat de art. 1 alin. (5) din Constituție.

I.1. Lipsa unei fundamentări temeinice

Potrivit art. 6 alin. (1) din Legea nr. 24/2000, „*Proiectul de act normativ trebuie să instituie reguli necesare, suficiente și posibile care să conducă la o cât mai mare stabilitate și eficiență legislativă. Soluțiile pe care le cuprinde trebuie să fie temeinic fundamentate, luându-se în considerare interesul social, politica legislativă a statului român și cerințele corelării cu ansamblul reglementărilor interne și ale armonizării legislației naționale cu legislația comunitară și cu tratatele internaționale la care România este parte, precum și cu jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului*”.

Totodată, potrivit art. 30 și 31 din același act normativ, instrumentul de prezentare și motivare trebuie să cuprindă, printre altele:

- impactul socio-economic;
- impactul financiar asupra bugetului general consolidat atât pe termen scurt, pentru anul curent, cât și pe termen lung (pe 5 ani), inclusiv informații cu privire la cheltuieli și venituri;
- consultările derulate în vederea elaborării proiectului de act normativ.

În acest sens, Curtea Constituțională a statuat că „(...) *Fundamentarea temeinică a inițiativelor legislative reprezintă o exigență impusă de dispozițiile constituționale menționate, întrucât previne arbitrarul în activitatea de legiferare, asigurând că legile propuse și adoptate răspund unor nevoi sociale reale și dreptății sociale. Accesibilitatea și previzibilitatea legii sunt cerințe ale principiului securității raporturilor juridice, constituind garanții împotriva arbitrarului, iar rolul controlului de constituționalitate este de a asigura aceste garanții, opuse oricărei intervenții legislative arbitrare. Astfel fiind, Curtea reține că lipsa motivării soluțiilor legislative este de natură să aducă atingere și dispozițiilor art. 1 alin. (3) din Constituție, care consacră statul de drept și principiul dreptății, în sensul argumentelor anterior prezentate*” (Decizia nr. 139/2019, paragraful 81).

Totodată, Curtea Constituțională a sancționat legi ale căror acte de fundamentare nu îndeplineau aceste exigențe, constatând că lipsa motivării soluțiilor legislative și lipsa fundamentării temeinice încalcă art. 1 alin. (5) din Constituție (Decizia nr. 682/2012, paragraful 2.21).

În cauza de față, expunerea de motive are o singură pagină și se limitează la afirmații generale, fără să conțină elemente esențiale precum:

- analiza impactului fiscal asupra locuitorilor, deși, potrivit art. 457 alin. (6) și art. 465 alin. (2), (4) și (5) din Legea nr. 227/2015 privind Codul fiscal, impozitele locale pe clădiri și terenuri se diferențiază în funcție de rangul localității, definit la art. 453 lit. h) prin trimitere la legea care îl atribuie;
- analiza impactului asupra bugetului local și asupra relațiilor acestuia cu bugetul de stat;
- evaluarea beneficiilor concrete ale noului statut, lipsă semnalată expres de Consiliul Economic și Social, care a observat că singura consecință identificabilă sunt taxele mai mari datorate de cetățeni;
- analiza raportului funcțional cu Municipiul București, având în vedere proximitatea și statutul de zonă rezidențială, Consiliul Economic și Social constatând că documentația nu menționează numărul de locuitori ale căror locuri de muncă neagricole sunt de fapt în Capitală, nu în orașul Voluntari.

Pe cale de consecință, lipsa unei fundamentări temeinice nu este, în cauză, un simplu viciu formal al expunerii de motive, ci lipsește legea de orice justificare verificabilă. Inițiatorul nu explică ce nevoie socială reală acoperă schimbarea statutului orașului, ce beneficii aduce locuitorilor și ce costuri le impune, deși singurul efect cert al legii este creșterea sarcinii fiscale pentru locuitorii orașului.

Parlamentul a adoptat, așadar, o soluție legislativă cu efecte directe asupra patrimoniului cetățenilor, fără să cunoască și fără să evalueze aceste efecte. O asemenea lege nu poate fi considerată rezultatul unei opțiuni legislative raționale și informate, ci al unei intervenții arbitrare, de tipul celei pe care exigența fundamentării temeinice urmărește să o prevină. Prin urmare, legea criticată încalcă dispozițiile art. 1 alin. (3) și (5) din Constituție, în componenta lor referitoare la principiul legalității și la interzicerea arbitrariului în activitatea de legiferare.

Pe lângă lipsa unei fundamentări temeinice, care să respecte în totalitate normele de tehnică legislativă, învederăm și faptul că documentația care însoțește legea conține date inexacte, contradictorii sau incomplete, după cum urmează:

- expunerea de motive invocă un „recensământ realizat la nivel național în anul 2022”, deși ultimul recensământ este Recensământul Populației și Locuințelor 2021, menționat chiar de Direcția Județeană de Statistică Ilfov în adresa nr. 520 din 20 februarie 2026;
- la punctul 6 din *Fișa orașului Voluntari, propus să fie declarat municipiu* (înregistrată sub nr. 4178/03.03.2026 de către Primăria orașului Voluntari), se menționează un număr de 25 de paturi în spitale la 1.000 de locuitori, cifră care nu este însoțită de denumirea unităților spitalicești avute în vedere, în condițiile în care, potrivit avizului nr. 2009/18.03.2026 al Consiliului Economic și Social, „orașul Voluntari nu are niciun spital public”;
- *Fișa orașului Voluntari, propus să fie declarat municipiu* declară îndeplinit indicatorul nr. 8 privind unitățile de învățământ postliceal, fără să indice în mod clar și expres vreo unitate de acest tip, printre cele enumerate;
- la punctul 9 din *Fișa orașului Voluntari, propus să fie declarat municipiu*, nu rezultă în mod clar dacă printre dotările enumerate se regăsesc și instituții muzicale sau biblioteci publice, în conformitate cu dispozițiile punctului 1.0 din anexa nr. II a Legii nr. 351/2001;
- la punctul 16 din *Fișa orașului Voluntari, propus să fie declarat municipiu* se declară o suprafață de spații verzi (parcuri, grădini publice, scuaruri) de 220 mp/locuitor, deși Strategia de dezvoltare locală a orașului Voluntari 2011–2020 elaborată de Primăria orașului Voluntari indică pentru anul 2009 o suprafață de doar 1,21 mp/locuitor (pagina 58), iar fișa orașului din anul 2004 indica 12 mp/locuitor, sub pragul legal de 15 mp/locuitor prevăzut pentru municipii la punctul 1.0 din anexa nr. II a Legii nr. 351/2001; diferența ar putea sugera includerea în calcul a suprafețelor împădurite, deși indicatorul legal vizează strict parcurile, grădinile publice și scuarurile;
- documentația omite referendumul local din data de 22 noiembrie 2009, organizat o dată cu primul tur al alegerilor pentru Președintele României, în urma căruia 78% dintre participanți au optat pentru transformarea orașului Voluntari în sectorul 7 al Municipiului București (Strategia de dezvoltare locală a orașului Voluntari 2011–2020, pagina 145); așadar, expunerea de motive și documentația omit referendumul mai recent din anul 2009, care a avut un obiectiv diferit și chiar contrar obiectivului referendumului din anul 2004; prin urmare, nu este clar dacă locuitorii orașului Voluntari mai doresc în momentul de față declararea orașului ca municipiu (potrivit referendumului din anul 2004) sau mai degrabă transformarea orașului în Sectorul 7 al Capitalei (potrivit referendumului mai recent din anul 2009).

Datele inexacte, contradictorii sau incomplete nu sunt simple erori materiale fără consecințe, ci privesc chiar elementele pe care legiuitorul trebuia să își întemeieze decizia, și anume îndeplinirea indicatorilor cantitativi și calitativi minimali prevăzuți pentru municipii la punctul 1.0 din anexa nr. II a Legii nr. 351/2001, respectiv voința certă a colectivității locale.

Astfel, Parlamentul a adoptat legea pe baza unei imagini incomplete și, în parte, inexacte, asupra realității pe care urma să o reglementeze. O lege adoptată în aceste condiții nu poate răspunde exigențelor de calitate și previzibilitate impuse de principiul securității raporturilor juridice, încălcând astfel dispozițiile art. 1 alin. (3) și (5) din Constituție.

1.2. Lipsa de claritate, precizie și previzibilitate

Potrivit jurisprudenței constante a Curții Constituționale, *legea trebuie să fie clară, precisă și previzibilă, astfel încât destinatarii să își poată adapta conduita* (Decizia nr. 26/2012), iar legea criticată nu îndeplinește aceste exigențe.

Astfel, articolul 2 al legii criticate prevede că se modifică „*în mod corespunzător*” anexa la Legea nr. 2/1968 privind organizarea administrativă a teritoriului României, precum și pct. 2.0 și 4.3 din anexa nr. II la Legea nr. 351/2001, fără să precizeze în mod clar și expres modul în care se modifică efectiv aceste anexe.

O astfel de modificare „*în mod corespunzător*” lasă în sarcina celor care aplică legea stabilirea efectivă a modificărilor, deși Curtea Constituțională a statuat că trimiterile dintr-o lege la alte norme trebuie să fie clare și neechivoce. În caz contrar, interpretul legii este pus în situația de a alege el însuși norma aplicabilă, devenind practic legiuitor (Decizia nr. 63/2018, paragraful 54).

Anexa Legii nr. 2/1968 (anexă care este intitulată „Denumirea și componența unităților administrativ-teritoriale pe județe”) conține, pentru fiecare județ în parte, un tabel introductiv cu numărul de municipii, orașe și comune din acel județ, urmat de un tabel A cu denumirea municipiilor din acel județ și localităților lor componente, un tabel B cu denumirea orașelor din acel județ și localitățile lor componente, precum și un tabel C cu denumirea comunelor din acel județ și satelor lor componente.

Modificarea „*în mod corespunzător*” a anexei Legii nr. 2/1968, astfel cum este prevăzută de articolul 2 al legii criticate, este neclară și imprecisă, neindicând în expres cum vor arăta și ce vor conține tabelele aferente județului Ilfov din

anexa Legii nr. 2/1968, în cazul în care legea criticată ar fi fost promulgată și ar fi intrat în vigoare.

Astfel, pentru a opera o modificare corectă și inteligibilă a anexei Legii nr. 2/1968, legea criticată ar fi trebuit să indice expres modul în care se modifică în anexa Legii nr. 2/1968, în cazul județului Ilfov, tabelul introductiv cu numărul de municipii, orașe și comune, faptul că se introduce un nou tabel A cu denumirea noului municipiu și localitățile sale componente, precum și modul în care se modifică tabelul B cu orașele și localităților lor componente (în sensul eliminării liniei 8, care în momentul de față conține orașul Voluntari).

Pentru exemplificare, o modificare corectă și inteligibilă a anexei Legii nr. 2/1968 a fost operată de curând prin Legea nr. 194/2026, al cărei articol unic are următorul conținut:

Articol unic. - Anexa la Legea nr. 2/1968 privind organizarea administrativă a teritoriului României, republicată în Buletinul Oficial al României, Partea I, nr. 5455 din 27 iulie 1981, cu modificările și completările ulterioare, se modifică după cum urmează:

– La județul Neamț, la litera C. „Comune”, numărul curent 7, la comuna Bira, prima coloană „Denumirea comunei” și coloana a doua „Satele componente” se modifică și vor avea următorul cuprins:

<i>Nr. crt.</i>	<i>Denumirea comunei</i>	<i>Satele componente</i>
7.	Bâra	1. Bâra
		2. Negrești
		3. Rediu

Articolul 2 al legii criticate mai prevede și că pct. 2.0 și 4.3 din anexa nr. II la Legea nr. 351/2001 se modifică tot „în mod corespunzător”. Punctul 2.0 (intitulat „Ierarhizarea localităților urbane existente pe ranguri”) din anexa nr. II la Legea nr. 351/2001 conține un tabel cu trei coloane (Rangul, Statutul localității, Numărul de localități) și patru linii aferente celor patru tipuri de ranguri ale localităților. Iar punctul 4.3 (intitulat „Localități urbane de rangul II”) din anexa nr. II la Legea nr. 351/2001 conține un tabel cu cinci coloane (Nr. crt., Localitatea, Statutul localității, Județul, Numărul de locuitori) și 81 de linii, fiecare linie conținând datele aferente fiecărei localități de rangul II.

Așadar, și în cazul pct. 2.0 și 4.3 din anexa nr. II la Legea nr. 351/2001, pentru a opera o modificare corectă și inteligibilă a acestor două puncte, legea criticată ar fi trebuit să menționeze expres modul în care se modifică datele și cifrele din tabelele de la pct. 2.0 și 4.3 din anexa nr. II la Legea nr. 351/2001.

Modificarea „*in mod corespunzător*” a anexelor celor două legi, astfel cum este operată de articolul 2 din legea criticată, este mult prea vagă și lipsită de exactitate, neoferind o imagine clară și precisă asupra conținutului efectiv al modificărilor propuse și nici asupra modului în care vor fi arătat anexele celor două legi în cazul în care legea criticată ar fi intrat în vigoare.

De asemenea, legea criticată nu conține norme tranzitorii și nu precizează data de la care ar produce efecte noul statut sau modul de aplicare în timp a regimului fiscal aferent noului rang, deși, potrivit art. 3 alin. (2) din Legea nr. 351/2001, principalii indicatori, elementele și nivelurile de dotare prevăzute de lege pentru ierarhizarea localităților urbane și rurale stau la baza criteriilor de stabilire a impozitelor și taxelor.

Exigențele de claritate și previzibilitate sunt cu atât mai stricte în materie fiscală, Curtea Europeană a Drepturilor Omului statuând că normele care instituie obligații fiscale trebuie să fie accesibile și previzibile în aplicarea lor (Hotărârea din 9 noiembrie 1999, Cauza Špaček s.r.o. împotriva Republicii Cehe, paragraful 54). Deși statele beneficiază de o marjă largă de apreciere în stabilirea impozitelor, orice ingerință în dreptul de proprietate prin măsuri fiscale trebuie să aibă o bază legală și să respecte un just echilibru între interesul general și drepturile contribuabililor.

Totodată, Curtea a reținut că prima și cea mai importantă cerință a art. 1 din Protocolul nr. 1 la Convenție este legalitatea ingerinței în dreptul de proprietate. Noțiunea de „*lege*” presupune nu doar existența unei baze în dreptul intern, ci și calitatea acesteia, astfel legea trebuie să fie accesibilă persoanelor vizate, precisă și previzibilă în aplicarea sa (Hotărârea din 14 octombrie 2010, Cauza Shchokin împotriva Ucrainei, paragrafele 50-51, cu trimitere la Cauzele Iatridis împotriva Greciei și Beyeler împotriva Italiei). În aceeași cauză, Curtea a constatat încălcarea art. 1 din Protocolul nr. 1 atunci când actele normative aplicabile erau vădit incompatibile între ele. Curtea a reținut că lipsa clarității și preciziei dreptului intern, care permitea interpretări divergente într-o chestiune fiscală importantă, încalcă cerința calității legii și nu oferă o protecție adecvată împotriva ingerințelor arbitrare ale autorităților în dreptul de proprietate (paragraful 56).

Or, legea criticată este de natură a declanșa, prin efectul art. 3 alin. (2) din Legea nr. 351/2001 și al dispozițiilor Codului fiscal, majorarea impozitelor locale pentru proprietarii din localitate, însă lasă incert momentul de la care noul regim fiscal ar urma să se aplice, generând astfel riscul acelor interpretări divergente și aplicări arbitrare pe care instanța europeană le-a sancționat.

Lipsa de claritate a legii criticate nu privește aspecte secundare, ci chiar elementele care definesc efectele ei juridice, respectiv conținutul modificărilor aduse actelor normative la care legea criticată face trimitere și momentul de la care noul statut ar urma să producă consecințe asupra destinatarilor. În consecință, legea criticată nu permite destinatarilor să își anticipeze în mod rezonabil situația juridică și nu satisface standardele de calitate care decurg din principiul securității raporturilor juridice, încalcând dispozițiile art. 1 alin. (3) și (5) din Constituție.

II. Încălcarea dispozițiilor art. 3 alin. (3) din Constituția României

II.1. Conținutul normativ al sintagmei „în condițiile legii” din art. 3 alin. (3) teza a II-a din Constituția României

Potrivit art. 3 alin. (3) din Constituție, *„Teritoriul este organizat sub aspect administrativ în comune, orașe și județe. În condițiile legii, unele orașe sunt declarate municipii”*. Astfel, declararea unui oraș ca municipiu nu a fost lăsată la aprecierea discreționară a Parlamentului, ci a fost condiționată de criterii cu caracter general, obiectiv și prestabilit, aplicabile în mod egal tuturor orașelor.

Sintagma *„în condițiile legii”* are, așadar, un conținut normativ propriu, impunând ca actul normativ de declarare a unui oraș ca municipiu să fie precedat de verificarea efectivă a îndeplinirii condițiilor fixate de cadrul normativ în vigoare. A admite că Parlamentul poate declara ca municipiu un oraș care nu întrunește aceste condiții ar însemna lipsirea textului constituțional de orice efect util.

Potrivit art. 3 alin. (1) din Legea nr. 351/2001, *„Trecerea localităților de la un rang la altul se face prin lege, la propunerea consiliilor locale, cu consultarea populației prin referendum și a instituțiilor implicate, în condițiile legii, cu respectarea principalilor indicatori cantitativi și calitativi minimali prevăzuți în anexa nr. II, pentru localitățile urbane, și în anexa nr. IV, pentru localitățile rurale”*.

Așadar, condițiile care trebuie îndeplinite în mod cumulativ pentru trecerea unui oraș la rangul de municipiu sunt cele prevăzute la art. 3 alin. (1) din Legea nr. 351/2001, respectiv:

- propunerea consiliului local;
- consultarea populației prin referendum;
- consultarea instituțiilor implicate;
- respectarea principalilor indicatori cantitativi și calitativi minimali pentru municipii, prevăzuți în anexa nr. II a Legii nr. 351/2001.

Aceste condiții nu sunt simple etape administrative, lăsate la latitudinea autorităților, ci dau conținut concret exigenței constituționale. Propunerea consiliului local și referendumul garantează că schimbarea rangului corespunde voinței colectivității locale, consultarea instituțiilor implicate asigură o evaluare de specialitate, indicatorii minimali garantează că localitatea are, în fapt, nivelul de dezvoltare corespunzător noului rang, iar caracterul lor cumulativ face ca neîndeplinirea oricăreia dintre ele să lipsească de temei constituțional legea de declarare a orașului ca municipiu.

Prin urmare, conform argumentelor pe care le vom reda în continuare, aceste condiții nu sunt îndeplinite în cazul orașului Voluntari, legea criticată declarând așadar un oraș ca municipiu în afara „condițiilor legii” la care face referire art. 3 alin. (3) din Constituție.

II.2. Cu privire la condiția privind propunerea consiliului local

Actele autorității deliberative locale care susțin inițiativa trecerii orașului Voluntari la rangul de municipiu sunt Hotărârile Consiliului local al orașului Voluntari nr. 46 din 7 octombrie 2004 și nr. 68 din 2 noiembrie 2004, care au fost adoptate de un consiliu local al cărui mandat a încetat cu cinci cicluri electorale în urmă. În documentația care însoțește legea criticată, nu există o hotărâre a consiliului local actual al orașului Voluntari, care să susțină sau să reitereze propunerea din anul 2004.

Este dificil de susținut că o propunere formulată în urmă cu 22 de ani, pe o realitate de fapt fundamental diferită, întrunește cerința legală în momentul de față, mai ales în condițiile în care Consiliul local al orașului Voluntari, printr-o hotărâre adoptată la data de 8 septembrie 2009, a promovat o opțiune diferită și chiar contrară celei din anul 2004, respectiv transformarea orașului Voluntari în sectorul 7 al Municipiului București (Strategia de dezvoltare locală a orașului Voluntari 2011–2020, pagina 145).

II.3. Cu privire la condiția privind consultarea populației prin referendum

Consultarea populației prin referendum ar trebui să fie cât mai actuală, astfel încât rezultatul acesteia să exprime voința colectivității locale existente la momentul adoptării legii. Or, în cauza de față, este dificil de susținut că referendumul din 31 octombrie 2004 îndeplinește această cerință, întrucât:

➤ **Structura populației orașului Voluntari s-a schimbat fundamental**

Referendumul din 31 octombrie 2004 s-a desfășurat cu 24.426 de persoane înscrise în lista pentru referendum, la o populație de aproximativ 30.000 de locuitori. La 1 iulie 2025, orașul Voluntari avea 49.417 locuitori (conform adresei nr. 520 din 20 februarie 2026 a Direcției Județene de Statistică Ilfov). Guvernul a arătat, în punctul său de vedere asupra legii criticate, că aproximativ jumătate din populația actuală nu și-a exprimat votul la referendumul din anul 2004. De asemenea, participanții la referendumul din anul 2004 s-au pronunțat într-un regim fiscal total diferit de cel actual.

➤ **Voința exprimată în 2004 a fost contrazisă ulterior printr-o nouă consultare**

La data de 22 noiembrie 2009, locuitorii orașului Voluntari au fost consultați prin referendum cu privire la transformarea orașului în sectorul 7 al Municipiului București. Potrivit Strategiei de dezvoltare locală a orașului Voluntari 2011–2020 elaborată de Primăria Voluntari (pagina 145), 78% dintre participanți s-au exprimat în favoarea acestei inițiative: Astfel, colectivitatea locală, care a optat în anul 2009 pentru transformarea orașului în sector al Municipiului București, nu poate fi considerată că și-a menținut voința exprimată în anul 2004 în sensul declarării orașului ca municipiu. Documentația care însoțește legea criticată omite complet menționarea referendumului din anul 2009.

II.4. Cu privire la condiția privind consultarea instituțiilor implicate

În cazul de față, potrivit documentației care însoțește legea criticată, consultarea instituțiilor implicate se reduce la avizul Comisiei tehnice de amenajare a teritoriului și de urbanism a Județului Ilfov din data de 9 noiembrie 2004. Acest aviz, care a fost emis pe baza documentației de la acel moment și nu a fost reînnoit, reține că orașul îndeplinește doar „majoritatea” indicatorilor cantitativi și calitativi prevăzuți în lege.

Curtea Constituțională a statuat că statul de drept presupune punerea în aplicare a prevederilor explicite și formale ale legii și ale Constituției. Cu alte cuvinte, sub aspectul colaborării loiale dintre instituțiile/autoritățile statului, o primă semnificație a conceptului o constituie respectarea normelor de drept pozitiv, aflate în vigoare într-o anumită perioadă temporală, care reglementează în mod expres sau implicit competențe, prerogative, atribuții, obligații sau îndatoriri ale instituțiilor/autorităților statului. Prin urmare, colaborarea loială presupune, dincolo de respectul față de lege, respectul reciproc al autorităților/instituțiilor statului, ca expresie a unor valori constituționale asimilate, asumate și promovate, în scopul asigurării echilibrului între puterile statului. Loialitatea constituțională poate fi caracterizată, deci, ca fiind o valoare-principiu intrinsecă Legii fundamentale, în vreme ce colaborarea loială între autoritățile/instituțiile statului are un rol definitoriu în implementarea Constituției (Decizia nr. 611 din 3 octombrie 2017, paragraful 107).

Prin urmare, consultarea instituțiilor implicate, impusă de dispozițiile art. 3 alin. (1) din Legea nr. 351/2001 ca etapă obligatorie a procedurii de schimbare a rangului unei localități, nu se poate reduce la un aviz al unei singure instituții, aviz care a fost emis cu 22 de ani în urmă.

II.5. Cu privire la nerespectarea indicatorilor cantitativi și calitativi minimali prevăzuți în anexa nr. II a Legii nr. 350/2001

Analizând *Fișa orașului Voluntari, propus să fie declarat municipiu* (înregistrată sub nr. 4178/03.03.2026 de către Primăria orașului Voluntari), putem observa că doar indicatorii de la punctele 1-5 sunt confirmați printr-un document oficial (și anume, adresa nr. 520 din 20 februarie 2026 a Direcției Județene de Statistică Ilfov). Cu privire la indicatorii de la punctele 6-17 din *Fișa orașului Voluntari*, documentația care însoțește legea criticată nu conține niciun document oficial care să confirme datele și cifrele declarate la aceste puncte 6-17, ceea ce ridică semne de întrebare cu privire la realitatea și exactitatea acestor date și cifre.

Ar fi de subliniat că indicatorul nr. 17 (depozit controlat de deșeuri cu acces asigurat) este marcat expres cu mențiunea „NU” în *Fișa orașului Voluntari*, ceea ce demonstrează că acest indicator nr. 17, care se numără printre indicatorii cantitativi și calitativi **minimali** prevăzuți pentru municipii la punctul 1.0 din anexa nr. II a Legii nr. 351/2001, nu este îndeplinit în cazul orașului Voluntari.

De asemenea, și cu privire la alți indicatori din *Fișa orașului Voluntari* pot fi relevate anumite neclarități sau neconcordanțe:

- la indicatorul nr. 6 (număr de paturi în spitale la 1.000 de locuitori) se menționează un număr de 25 de paturi în spitale la 1.000 de locuitori, cifră care nu este însoțită de denumirea unităților spitalicești avute în vedere, în condițiile în care, potrivit avizului nr. 2009/18.03.2026 al Consiliului Economic și Social, „orașul Voluntari nu are niciun spital public”;
- la indicatorul nr. 8 (unități de învățământ postliceal) este prevăzută o enumerare de școli gimnaziale, licee și o universitate, însă nu rezultă în mod clar și expres existența unei unități de învățământ postliceal, printre cele enumerate;
- la indicatorul nr. 9 (dotari culturale și sportive: săli de spectacol, eventual teatre, instituții muzicale, biblioteci publice, stadion, săli de sport), nu rezultă în mod clar și precis dacă printre dotările enumerate se regăsesc și instituții muzicale sau biblioteci publice;
- la indicatorul nr. 16 (spații verzi - parcuri, grădini publice, scuaruri), este menționată cifra de 220 mp/locuitor, deși Strategia de dezvoltare locală a orașului Voluntari 2011–2020 elaborată de Primăria orașului Voluntari indica pentru anul 2009 o suprafață de doar 1,21 mp/locuitor (pagina 58), iar fișa orașului din anul 2004 indica 12 mp/locuitor, sub pragul legal de 15 mp/locuitor prevăzut pentru municipii la punctul 1.0 din anexa nr. II a Legii nr. 351/2001; diferența ar putea sugera includerea în calcul a suprafețelor împădurite, deși indicatorul nr. 16 vizează strict parcurile, grădinile publice și scuarurile.

Cu toate acestea, expunerea de motive a legii criticate afirmă că indicatorii „sunt îndepliniți”, legiuitorul întemeindu-și propunerea pe o premisă de fapt contrazisă de propria documentație.

Legea nr. 351/2001 califică drept „minimali” indicatorii cantitativi și calitativi prevăzuți la punctul 1.0 din anexa nr. II a Legii nr. 351/2001, ceea ce înseamnă că toți acești indicatori trebuie respectați pentru a se considera că sunt îndeplinite condițiile legale pentru schimbarea rangului localității. Legea nu face nicio mențiune cu privire la posibilitatea de a respecta doar anumiți indicatori, ci prevede fără echivoc faptul că toți indicatorii cantitativi și calitativi sunt minimali, ceea ce înseamnă că acești indicatori trebuie respectați în totalitate pentru schimbarea rangului localității.

În cazul neîndeplinirii oricăruia dintre acești indicatori minimali (cum este cazul indicatorului nr. 17 privind depozitul controlat de deșuri cu acces asigurat, care figurează expres cu mențiunea „NU”, deci ca neîndeplinit, în Fișa orașului Voluntari), nu se poate considera că sunt îndeplinite condițiile legale pentru schimbarea rangului localității.

În considerarea argumentelor expuse, vă solicit să admiteți prezenta sesizare de neconstituționalitate și să constatați că Legea privind declararea ca municipiu a orașului Voluntari, județul Ilfov (PL-x nr. 151/2026) este neconstituțională.

PREȘEDINTELE ROMÂNIEI

NICUȘOR-DANIEL DAN

