CONSILIUL ECONOMIC ȘI SOCIAL
Str. Dimitrie D. Gerota nr. 7-9, sector 2, București, cod poștal: 020027
Telefoane: 021.310.23.56, 021.316.31.34 Fax: 021.316.31.31
021.310.23.57, 021.316.31.33
Cod fiscal: 10464660 E-mail: ces@ces.ro www.ces.ro

Membru fondator al Asociației Internaționale a Consiliilor Economice și Sociale și Instituțiilor Similare (AICESIS)
Membru al Uniunii Consiliilor Economice și Sociale și Instituțiilor Similare Francofone (UCESIF)

„Consiliul Economic și Social este organ consultativ al Parlamentului și al Guvernului în domeniile de specialitate stabilite prin legea sa organică de înființare, organizare și funcționare." *(Art. 141 din Constituția României revizuită)*

Nr. 7271/04.11.2026

Biroul permanent al Senatului
Bp. 579 / 11 noiembrie 2026

AVIZ

referitor la propunerea legislativă pentru sprijinirea cetățenilor în vederea construirii primei locuințe prin garantarea accesului gratuit și rapid la utilitățile esențiale (b579/20.10.2026)

În temeiul art. 2 alin. (1) din Legea nr. 248/2013 privind organizarea și funcționarea Consiliului Economic și Social, republicată, cu modificările și completările ulterioare, și art. 11 lit. a) din Regulamentul de organizare și funcționare, Consiliul Economic și Social a fost sesizat cu privire la avizarea *propunerii legislative pentru sprijinirea cetățenilor în vederea construirii primei locuințe prin garantarea accesului gratuit și rapid la utilitățile esențiale (b579/20.10.2026).*

CONSILIUL ECONOMIC ȘI SOCIAL

În temeiul art. 5 lit. a) din Legea nr. 248/2013 privind organizarea și funcționarea Consiliului Economic și Social, republicată, cu modificările și completările ulterioare, în ședința din data de 4.11.2026, desfășurată online, conform prevederilor art. 30 alin. (1) din Regulamentul de organizare și funcționare, avizează **NEFAVORABIL** prezentul proiect de act normativ, cu următoarea **motivare:**

1. Fundamentarea insuficientă a măsurilor propuse

- propunerea legislativă nu este suficient fundamentată, inițiatorul neprecizând câte locuințe se construiesc în medie anual, în regim propriu, care sunt costurile racordării la utilități, dacă există capacitate financiară din partea autorităților publice locale să suporte aceste costuri, dacă există capacitate efectivă din partea prestatorilor să

execute aceste lucrări în termen de 90 de zile și ce se întâmplă în situația în care terenul nu permite efectiv realizarea lucrărilor necesare pentru racordarea la utilități;

- facilitarea accesului la infrastructura de utilități constituie un obiectiv legitim de politică socială și poate contribui la îmbunătățirea condițiilor de locuire și la dezvoltarea comunităților locale. Cu toate acestea, instituirea unei obligații generale de finanțare și realizare a racordării, fără stabilirea costurilor estimative, a surselor certe de finanțare și a limitelor responsabilității fiecărei autorități, ridică probleme de compatibilitate cu principiile constituționale și legale privind administrarea finanțelor publice.

2. Finanțarea obligațiilor instituite în sarcina autorităților publice locale și respectarea autonomiei locale

- potrivit art. 138 alin. (5) din Constituția României, nicio cheltuială bugetară nu poate fi aprobată fără stabilirea sursei de finanțare. De asemenea, art. 120 și art. 121 din Constituție consacră principiul autonomiei locale, care presupune exercitarea competențelor autorităților administrației publice locale în condițiile legii și cu respectarea capacității administrative și financiare a acestora;
- art. 5 din proiect enumeră, cu titlu general, bugetele locale, fondurile guvernamentale, fondurile europene și parteneriatele public-private, fără să stabilească modalitatea efectivă prin care autoritățile locale vor avea acces la resursele necesare, criteriile de repartizare a acestora ori mecanismele de acoperire a cheltuielilor în situația insuficienței fondurilor. Simpla enumerare a unor surse potențiale de finanțare nu asigură disponibilitatea efectivă a creditelor bugetare necesare executării obligațiilor instituite. În consecință, reglementarea este susceptibilă să genereze obligații financiare imposibil de executat pentru unele unități administrativ-teritoriale, în special pentru comunitățile cu venituri bugetare reduse și cu infrastructură edilitară insuficient dezvoltată.

3. Delimitarea competențelor autorităților administrației publice locale față de cele ale operatorilor de utilități și corelarea cu legislația sectorială existentă

- art. 3 alin. (1) atribuie primăriilor sau consiliilor locale obligația de a asigura racordarea efectivă a beneficiarilor la utilitățile esențiale. Soluția legislativă propusă nu realizează o delimitare corespunzătoare între atribuțiile autorităților administrației publice locale și competențele operatorilor de distribuție, furnizorilor de servicii și administratorilor infrastructurilor tehnico-edilitare;
- racordarea la rețelele de energie electrică și gaze naturale, precum și branșarea la sistemele de alimentare cu apă și canalizare sunt supuse unor reglementări sectoriale, care stabilesc competențe, condiții tehnice, proceduri de avizare, responsabilități

financiare și obligații specifice ale operatorilor. Legea nr. 123/2012 a energiei electrice și a gazelor naturale, Legea nr. 51/2006 a serviciilor comunitare de utilități publice și Legea nr. 241/2006 a serviciului de alimentare cu apă și de canalizare cuprind dispoziții referitoare la dezvoltarea infrastructurii și realizarea racordurilor și branșamentelor, în cadrul unor raporturi juridice distincte;

- în aceste condiții, autoritățile administrației publice locale nu pot fi obligate în mod nediferențiat să execute operațiuni care intră în competența unor operatori economici autorizați sau a unor entități care administrează infrastructura în baza unor contracte de delegare, concesiune ori a unor licențe;
- propunerea legislativă pune în sarcina autorităților locale racordarea la rețelele de energie electrică și gaze naturale, pe care acestea nu le operează. În plus, reglementează o materie deja acoperită de Legea nr. 123/2012 și de reglementările ANRE, cu termene și reguli diferite.

➢ *Autoritățile locale nu sunt operatori ai rețelelor de energie electrică și gaze naturale.* Proiectul stabilește în sarcina autorităților publice locale (primării și consilii locale) obligația de racordare gratuită, în 90 de zile, a unor locuințe. Primăria nu este însă operator de rețea pentru energie electrică și gaze naturale. Aceste rețele sunt operate de societăți de distribuție a căror activitate este complet reglementată și monitorizată exclusiv de către ANRE, potrivit Legii nr. 123/2012, cu modificările și completările ulterioare. Definiția de la art. 2 lit. c) tratează identic servicii diferite. Alimentarea cu apă și canalizarea se află, de regulă, sub controlul unităților administrativ-teritoriale. Energia electrică și gazele naturale sunt reglementate de ANRE în baza unui cadru legislativ diferit, specific și specializat. Cele două categorii de servicii nu pot fi tratate identic, tocmai prin prisma regulilor care încadrează și reglementează activitățile specifice.

➢ *Racordarea la rețelele de energie electrică și gaze naturale este deja reglementată.* - pentru domeniul gazelor naturale se aplică cerințele din legislația primară și secundară și din contractele de concesiune în vigoare. Obligațiile privind extinderea sistemelor de distribuție și realizarea instalațiilor de racordare necesare noilor locuri de consum sunt deja stabilite prin contractele de concesiune, prin programele finanțate din fonduri europene și guvernamentale și prin legislația specifică. Legea energiei electrice și a gazelor naturale nr. 123/2012, precum și reglementările secundare elaborate de către ANRE (Ordinul ANRE nr. 7/2022 și Ordinul ANRE nr. 20/2022) stabilesc termenele și condițiile de racordare și de suportare a costurilor aferente:

- termenul total pentru execuția, recepția și punerea în funcțiune a instalației de racordare este de maximum 90 de zile de la obținerea autorizației de construire sau a ultimului act administrativ care permite începerea lucrărilor;
- termenul total pentru execuția, recepția și punerea în funcțiune a extinderii sau redimensionării conductei de distribuție necesare racordării este de maximum 180 de zile, cu același moment de referință;
- cerințele privind finanțarea extinderii sistemelor de distribuție și a instalațiilor de racordare sunt cuprinse în aceleași acte normative, inclusiv participarea unităților administrativ-teritoriale la finanțarea alimentării cu gaze naturale a noilor locuri de consum, stabilind modul și proporția în care fiecare solicitant contribuie la racordarea obiectivului propriu, indiferent de destinație, fiind asigurată astfel nediscriminarea în ceea ce privește accesul la sisteme, principiu de bază al funcționării acestui sector, principiu preluat din Directivele europene în legislația națională în vigoare.

- similar sectorului gazelor naturale, există legislație principală și reglementări secundare care asigură accesul la rețelele de *energie electrică* cu respectarea principiului proporționalității și nediscriminării. Ordinul ANRE nr. 18/2022 reglementează racordarea clienților casnici la rețelele electrice. Regimul racordării prevede suportarea de către operatorul de distribuție a unui cost plafonat, restul fiind achitat de către solicitant, în funcție de cât de departe față de rețea se află viitorul imobil. Prin acest sistem se asigură echitabilitatea între solicitanți, fiind evitate subvenționarea între categoriile de clienți, dar și în cadrul aceleiași categorii. Când este necesară extinderea rețelelor de gaze naturale sau energie electrică, situația cea mai probabilă pentru o primă locuință construită pe un teren fără rețele în apropiere, se aplică procedurile specifice elaborate de către ANRE în baza legii, proceduri care au ca principiu eficiența economică a costurilor obiectivelor de rețea pe care să le finanțeze operatorul de distribuție în primă fază, costurile urmând a fi recuperate de la toți clienții din zona de distribuție prin intermediul tarifelor reglementate.

➢ *Proiectul creează un paralelism legislativ.* Prevederile privind racordarea la rețelele de energie electrică și gaze naturale dublează reglementări existente. Potrivit art. 16 din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative:

"(1) În procesul de legiferare este interzisă instituirea aceloraşi reglementări în mai multe articole sau alineate din același act normativ ori în două sau mai multe acte normative. Pentru sublinierea unor conexiuni legislative se utilizează norma de trimitere.

(2) În cazul existenței unor paralelisme acestea vor fi înlăturate fie prin abrogare, fie prin concentrarea materiei în reglementări unice.

(3) Se supun procesului de concentrare în reglementări unice și reglementările din aceeași materie dispersate în legislația în vigoare.

(4) Într-un act normativ emis pe baza și în executarea altui act normativ de nivel superior nu se utilizează reproducerea unor dispoziții din actul superior, fiind recomandabilă numai indicarea textelor de referință. În asemenea cazuri preluarea unor norme în actul inferior poate fi făcută numai pentru dezvoltarea ori detalierea soluțiilor din actul de bază."

4. Termenul de realizare a racordării și condițiile tehnice de executare a lucrărilor

- termenul de la art. 4 nu este corelat cu termenele specifice reale din legislația care reglementează acestui proces. Atunci când este necesară și extinderea rețelei, aceste termene pot depăși 90 de zile. Fără această corelare, legea impune un termen tehnic imposibil, pe care nu îl pot respecta nici operatorul de distribuție, nici autoritatea locală;
- de asemenea, raportarea termenului la data emiterii autorizației de construire a imobilului trebuie reconsiderată, inclusiv pentru celelalte utilități. Pentru un imobil nou, autorizația de construire se emite atât pentru imobil, cât și pentru racordarea la utilități. Realizarea racordurilor fără certitudinea că imobilul va fi construit ar duce la cheltuirea nejustificată a unor resurse financiare;
- art. 2 lit. c) include în categoria utilităților esențiale serviciile de alimentare cu apă potabilă, canalizare, energie electrică, gaze naturale, dacă există rețea în localitate, și acces la internet fix. Aceste servicii sunt supuse unor regimuri juridice distincte, cu autorități de reglementare, condiții tehnice și mecanisme de finanțare diferite. În mod particular, serviciile de comunicații electronice sunt reglementate printr-un cadru normativ specific, inclusiv prin Legea nr. 159/2016 privind regimul infrastructurii fizice a rețelelor de comunicații electronice, iar realizarea conexiunilor depinde de operatorii și furnizorii autorizați, de disponibilitatea infrastructurii și de condițiile comerciale și tehnice aplicabile;
- instituirea unei obligații generale de asigurare gratuită a accesului la internet fix, în sarcina autorităților locale, fără reglementarea raporturilor cu furnizorii de servicii și fără delimitarea costurilor eligibile, poate genera dificultăți de aplicare. În cazul gazelor naturale, condiționarea de existența unei rețele în localitate nu este suficientă pentru a garanta posibilitatea tehnică a racordării, aceasta depinzând inclusiv de amplasamentul rețelei, de capacitatea disponibilă și de soluția tehnică aprobată.

5. Tratamentul unitar și nediscriminatoriu al beneficiarilor și al solicitanților de racordare

- propunerea legislativă acordă un avantaj nejustificat persoanelor care aleg să își construiască o „prima locuință" față de cele care o cumpără gata construită de un dezvoltator imobiliar sau de o altă persoană și în prețul căreia toate costurile cu racordările sunt reflectate;
- introducerea unui mecanism distinct de racordare gratuită pentru persoanele care îndeplinesc condițiile prevăzute de propunerea legislativă pentru construirea primei locuințe trebuie analizată și din perspectiva raportării sale la mecanismul sectorial existent;
- clienții casnici care se pot afla în situații comparabile din perspectiva operațiunii de racordare la același sistem de distribuție ar putea beneficia de regimuri financiare diferite exclusiv în funcție de încadrarea sau neîncadrarea în categoria beneficiarilor noii reglementări. Această diferență de tratament trebuie analizată inclusiv prin raportare la principiul accesului nediscriminatoriu consacrat de legislația sectorială, care implică asigurarea unui cadru unitar, transparent și nediscriminatoriu al procesului de racordare;
- considerăm că instituirea unui regim financiar „mai favorabil" pentru o anumită categorie de clienți casnici trebuie să aibă la bază criterii obiective și rezonabile, să fie proporțional cu scopul urmărit și să fie corelat expres cu mecanismul sectorial de racordare deja existent. În lipsa unei asemenea fundamentări și corelări, există riscul instituirii unui tratament juridic și financiar diferențiat între clienți casnici aflați în situații comparabile din perspectiva racordării, contrar obiectivului cadrului sectorial de a asigura caracterul unitar, transparent și nediscriminatoriu al procesului de racordare.

6. Criteriile de eligibilitate și compatibilitatea cu dreptul Uniunii Europene

- art. 2 și art. 6 din propunerea legislativă limitează accesul la măsurile de sprijin la cetățenii români care își construiesc prima locuință pe un teren intravilan și care nu au deținut anterior o locuință în proprietate. Stabilirea unor criterii de eligibilitate reprezintă o componentă necesară a oricărui mecanism de sprijin public, însă acestea trebuie să fie obiective, proporționale și corelate cu scopul social urmărit. Limitarea beneficiului exclusiv la cetățenii români necesită o analiză de compatibilitate cu dreptul Uniunii Europene, în măsura în care reglementarea intră în domeniul de aplicare al normelor privind libera circulație și egalitatea de tratament.

7. Limitarea dreptului de proprietate prin interdicția de înstrăinare sau închiriere a locuinței

- art. 7 alin. (1) din propunerea legislativă prevede că locuințele construite în baza legii nu pot fi înstrăinate, prin vânzare sau donație, ori închiriate în primii 10 ani de la finalizarea lucrărilor. Instituirea unei interdicții generale, aplicabile pentru o perioadă de 10 ani, reprezintă o limitare semnificativă a prerogativelor dreptului de proprietate privată. Potrivit art. 44 din Constituția României, dreptul de proprietate este garantat, iar conținutul și limitele sale sunt stabilite prin lege, cu respectarea cerințelor de proporționalitate și a interesului general. Interdicția propusă nu este diferențiată în funcție de valoarea sprijinului acordat, situația patrimonială a beneficiarului sau motivele obiective care ar putea determina necesitatea înstrăinării ori închirierii imobilului;
- proiectul prevede derogări pentru anumite împrejurări, precum decesul beneficiarului sau incapacitatea permanentă de a locui în imobil, fără a delimita aceste situații de noțiunea juridică a forței majore și fără a reglementa alte circumstanțe obiective care pot justifica înstrăinarea locuinței. De asemenea, proiectul asimilează închirierea înstrăinării, deși acestea reprezintă operațiuni juridice distincte, cu efecte diferite asupra dreptului de proprietate.

Președinte,

Sterică FUDULEA

Digitally signed by Fudulea Sterica
Date: 2026.11.10 16:06:43 EET