CONSILIUL ECONOMIC ŞI SOCIAL
Str. Dimitrie D. Gerota nr. 7-9, sector 2, Bucureşti, cod poştal: 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 Asociaţiei Internaţionale a Consiliilor Economice şi Sociale şi Instituţiilor Similare (AICESIS)
Membru al Uniunii Consiliilor Economice şi Sociale şi Instituţiilor Similare Francofone (UCESIF)

„Consiliul Economic şi Social este organ consultativ al Parlamentului şi al Guvernului în domeniile de specialitate stabilite prin legea sa organică de înfiinţare, organizare şi funcţionare." *(Art. 141 din Constituţia României revizuită)*

Nr. 7272/04.11.2026

Biroul permanent al Senatului
Bp. 580 / 11 noiembrie 2026

AVIZ

referitor la propunerea legislativă privind înființarea, organizarea și funcționarea instituției Avocatul Furnizorului de Servicii Sociale, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative (b580/20.10.2026)

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 privind înființarea, organizarea și funcționarea instituției Avocatul Furnizorului de Servicii Sociale, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative (b580/20.10.2026).*

CONSILIUL ECONOMIC ŞI 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. **Cu privire la necesitatea înființării unei noi autorități publice și fundamentarea soluției legislative**

- instituirea unei noi autorități administrative autonome trebuie justificată prin demonstrarea existenței unor disfuncționalități sistemice care nu pot fi remediate prin îmbunătățirea competențelor, procedurilor și mecanismelor de control existente;

- expunerea de motive nu cuprinde o analiză comparativă a mecanismelor existente și nu demonstrează că instituirea unei noi autorități autonome constituie soluția instituțională necesară și proporțională pentru remedierea problemelor identificate;
- cadrul normativ existent, în special Legea nr. 292/2011 a asistenței sociale, Legea nr. 197/2012 privind asigurarea calității în domeniul serviciilor sociale, Legea nr. 35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatul Poporului și Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, reglementează deja mecanisme de supraveghere, control, protecție a drepturilor și contestare a actelor administrative. Deși propunerea legislativă urmărește instituirea unui mecanism specializat de protecție a furnizorilor de servicii sociale, nu sunt demonstrate suficient limitele mecanismelor existente și necesitatea creării unei noi autorități publice autonome, în locul consolidării sau completării procedurilor deja reglementate;

2. **Suprapunerea atribuțiilor și delimitarea competențelor față de instituțiile existente**

- în prezent, Legea nr. 292/2011 și Legea nr. 197/2012 reglementează competențe privind acreditarea furnizorilor, licențierea serviciilor, inspecția socială, verificarea respectării standardelor de calitate și adoptarea măsurilor administrative necesare. Legea nr. 35/1997 consacră atribuții privind apărarea drepturilor persoanelor fizice în raporturile acestora cu autoritățile publice, inclusiv posibilitatea examinării petițiilor, solicitării de informații și sesizării instanțelor de contencios administrativ, în condițiile legii;
- atribuțiile propuse prin art. 13-15, art. 19-23 și art. 31-33 din propunerea legislativă prezintă similitudini semnificative cu instrumente deja existente în cadrul instituțiilor menționate, fiind susceptibile să genereze suprapuneri funcționale, proceduri paralele și dificultăți în delimitarea responsabilităților administrative;
- prin art. 31-33 din propunerea legislativă, precum și prin modificările aduse Legii nr. 554/2004, se instituie posibilitatea Avocatului Furnizorului de Servicii Sociale de a sesiza instanța de contencios administrativ atunci când apreciază că ilegalitatea unui act administrativ sau refuzul unei autorități de a-și îndeplini atribuțiile nu poate fi înlăturat decât prin justiție. Propunerea legislativă reproduce, în esență, mecanismul juridic consacrat pentru instituția Avocatul Poporului prin art. 1 alin. (3) din Legea nr. 554/2004, fără o delimitare suficientă a condițiilor și efectelor exercitării acestei competențe. Reglementarea nu clarifică în mod corespunzător raportul dintre acțiunea formulată de noua autoritate și acțiunile introduse de furnizorul interesat, de beneficiarii serviciilor sociale sau de instituția Avocatul Poporului;

- instituirea unei legitimări procesuale speciale pentru o autoritate publică autonomă trebuie fundamentată distinct și corelată cu principiile accesului la justiție, securității raporturilor juridice și bunei administrări a justiției;
- înființarea Instituției Avocatul Furnizorului de Servicii Sociale presupune funcții bine remunerate și cheltuieli suplimentare pentru atribuții care se suprapun cu activitatea Avocatului Poporului, al cărui scop principal este apărarea drepturilor și libertăților persoanelor fizice în raporturile cu instituțiile publice, suprapunându-se totodată cu obligațiile DGASPC-urilor/DAS-urilor/SPAS-urilor în care funcționează servicii de monitorizare de caz, în cadrul cărora se analizează și se dispun toate soluțiile în situațiile în care un serviciu social rezidențial nu îndeplinește condițiile de funcționare, sau un organ de control constată că ace serviciu social nu mai respectă standardele de funcționare;
- furnizorii de servicii sociale care funcționează cu respectarea prevederilor legale și a standardelor de calitate nu au nevoie de o altă instituție care să le supervizeze activitatea, iar, în cazul unor servicii sociale cu probleme de licențiere sau lipsa unor autorizații, există deja instituții și autorități care sprijină atât furnizorul de servicii sociale să intre în legalitate, cât și beneficiarii de servicii sociale;
- deși domeniul de intervenție al noii instituții nu este identic cu cel al Avocatului Poporului sau al autorităților de control din domeniul serviciilor sociale, proiectul nu stabilește suficient de precis delimitarea competențelor, gestionarea sesizărilor care privesc aceleași situații și evitarea suprapunerilor procedurale;

3. **Cu privire la protecția beneficiarilor și situațiile de conflict între interesele furnizorilor și drepturile beneficiarilor**

- se constată o insuficientă reglementare a situațiilor în care interesele furnizorilor intră în conflict cu drepturile beneficiarilor;
- arhitectura instituțională propusă este construită preponderent în jurul reprezentării intereselor furnizorilor, în timp ce protecția beneficiarilor este realizată prin mecanisme indirecte și prin sesizarea altor autorități competente. Această abordare necesită o evaluare atentă, întrucât interesele furnizorilor și cele ale beneficiarilor pot deveni divergente, în special în situațiile în care autoritățile dispun suspendarea sau retragerea licenței unui serviciu social ca urmare a încălcării standardelor de calitate, a constatării unor abuzuri sau a existenței unor condiții necorespunzătoare de îngrijire;
- continuarea activității unui serviciu social poate reprezenta un obiectiv legitim atunci când deficiențele administrative sunt remediabile și nu afectează siguranța

persoanelor. În alte situații, protecția beneficiarilor impune intervenția promptă a autorităților și încetarea activităților care generează riscuri pentru viață, sănătate, integritate sau demnitate. Din perspectiva art. 22, art. 47, art. 49 și art. 50 din Constituția României, reglementarea propunerea legislativă trebuie să asigure prioritatea protecției efective a persoanelor vulnerabile, în special a copiilor, persoanelor vârstnice și persoanelor cu dizabilități;

- propunerea legislativă atribuie aceleiași instituții rolul de a proteja atât furnizorii de servicii sociale, cât și beneficiarii acestora, fără să instituie garanții procedurale suficiente pentru situațiile în care interesele celor două categorii sunt divergente. Această problemă este deosebit de importantă în cazurile în care măsurile administrative contestate de furnizori au fost dispuse pentru protejarea siguranței, sănătății sau drepturilor beneficiarilor.

4. **Corelarea procedurilor de intervenție cu regimul de control, suspendare și retragere a licenței serviciilor sociale**

- se constată o necorelare suficientă a procedurii de intervenție cu regimul de control și sancționare a serviciilor sociale;
- art. 24-27 din propunerea legislativă reglementează intervenția noii instituții în situațiile de suspendare sau încetare a unor servicii sociale. Deși proiectul nu conferă expres Avocatului Furnizorului competența de a suspenda direct măsurile administrative, nu clarifică suficient efectele solicitărilor sale asupra procedurilor de control, asupra obligațiilor autorităților competente și asupra aplicării măsurilor necesare protejării beneficiarilor;
- este necesară o delimitare expresă între dreptul de a solicita reanalizarea unei măsuri administrative și competența autorității responsabile de a dispune și menține măsurile de protecție prevăzute de lege;
- evaluarea consecințelor unei măsuri administrative asupra persoanelor vulnerabile reprezintă o garanție importantă, fiind necesară prevenirea întreruperii nejustificate a serviciilor de îngrijire și asistență. Cu toate acestea, Legea nr. 197/2012 reglementează deja obligații privind continuitatea serviciilor sociale și protecția beneficiarilor în situațiile de suspendare, retragere a licenței sau încetare a funcționării. În mod particular, art. 27^1 din Legea nr. 197/2012 prevede obligația implementării unui plan de urgență pentru transferul beneficiarilor la alte servicii sociale similare sau în familie și monitorizarea acestui transfer de către inspectorii sociali. Totodată, art. 27^2 reglementează posibilitatea retragerii licenței de funcționare în regim de urgență în situațiile expres prevăzute de lege;

- introducerea unor proceduri suplimentare de evaluare, notificare și conformare, fără corelarea expresă cu mecanismele menționate, poate genera incertitudini privind ordinea aplicării normelor și obligațiile autorităților competente;
- deși art. 27 din propunerea legislativă menține posibilitatea adoptării unor măsuri urgente atunci când serviciul social prezintă un pericol imediat și grav pentru beneficiari, este necesară clarificarea raportului dintre această excepție și cazurile de încălcare gravă sau repetată a standardelor legale, care justifică suspendarea ori retragerea licenței în condițiile legislației speciale;

5. Corelarea definițiilor și a dispozițiilor proiectului cu legislația în vigoare

- art. 1 alin. (3) lit. a) din propunerea legislativă definește furnizorul de servicii sociale prin raportare la persoanele fizice sau juridice, de drept public ori privat, prevăzute la art. 37 din Legea asistenței sociale nr. 292/2011, precum și la persoanele juridice care au depus cerere de acreditare. Această formulare necesită corelarea cu dispozițiile actuale ale art. 37 din Legea nr. 292/2011, astfel cum au fost modificate și completate, inclusiv prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 70/2025 pentru modificarea și completarea unor acte normative în domeniul asistenței sociale, care diferențiază regimul persoanelor fizice autorizate de cel al persoanelor fizice care nu pot deține calitatea de furnizor de servicii sociale;
- includerea automată în definiție a persoanelor juridice care au depus numai o cerere de acreditare creează incertitudine asupra sferei drepturilor și garanțiilor acordate entităților care nu au dobândit încă statutul legal de furnizor acreditat. Reglementarea trebuie să delimiteze distinct drepturile și garanțiile persoanelor care solicită acreditarea de cele ale furnizorilor acreditați și ale serviciilor sociale licențiate. Menținerea unei definiții necorelate cu legislația specială poate genera interpretări divergente și dificultăți de aplicare, inclusiv în privința competențelor de investigare și a categoriilor de persoane îndreptățite să sesizeze instituția;
- raportul dintre dispozițiile noului act normativ și cadrul juridic existent nu este suficient delimitat. Modificările propuse Legii nr. 292/2011 și Legii nr. 554/2004 au o întindere limitată în raport cu complexitatea competențelor instituite, iar Legea nr. 197/2012 privind asigurarea calității în domeniul serviciilor sociale, care reglementează în mod direct acreditarea, licențierea, controlul și continuitatea serviciilor sociale, nu face obiectul unei corelări legislative corespunzătoare;
- potrivit art. 1 alin. (5) din Constituția României și dispozițiilor Legii nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă, reglementările trebuie să fie clare, precise, previzibile și integrate coerent în ansamblul legislației;

6. **Impactul administrativ și bugetar al înființării noii instituții**

- expunerea de motive estimează un impact financiar anual de aproximativ 7 milioane de lei pentru funcționarea noii instituții, din care aproximativ 5,5 milioane de lei reprezintă cheltuieli de personal, iar 1,5 milioane de lei cheltuieli cu bunuri și servicii. Potrivit art. 39 alin. (2), instituția ar urma să funcționeze cu un număr maxim de 35 de posturi, inclusiv demnitarii, iar art. 44 prevede finanțarea acesteia de la bugetul de stat;
- instituirea unei noi autorități publice trebuie fundamentată printr-o evaluare a necesarului real de personal, a volumului estimat al activității, a costurilor administrative și a beneficiilor concrete așteptate;
- expunerea de motive nu prezintă date statistice suficiente privind numărul sesizărilor, litigiilor și blocajelor administrative existente în domeniul serviciilor sociale, durata medie de soluționare a acestora și costurile suportate în prezent de furnizori și de autoritățile publice. De asemenea, nu este realizată o analiză comparativă a costurilor aferente constituirii unei noi instituții față de consolidarea capacității administrative a structurilor deja existente. În absența unei asemenea evaluări, necesitatea alocării unor resurse bugetare suplimentare nu este demonstrată în mod suficient;
- potrivit art. 138 alin. (5) din Constituție și dispozițiilor Legii nr. 500/2002 privind finanțele publice, orice măsură legislativă care generează cheltuieli bugetare trebuie să fie însoțită de o fundamentare financiară adecvată și de identificarea surselor de finanțare;
- expunerea de motive susține că instituirea Avocatului Furnizorului de Servicii Sociale ar contribui la reducerea litigiilor, prevenirea întreruperii serviciilor sociale și protejarea locurilor de muncă și a investițiilor furnizorilor publici și privați. Documentația nu cuprinde o analiză suficientă a problemelor concrete care au determinat inițiativa. Nu sunt prezentate date privind numărul furnizorilor afectați de întârzieri administrative, frecvența retragerilor de licență contestate, numărul beneficiarilor afectați de întreruperea serviciilor și proporția situațiilor în care măsurile administrative au fost ulterior infirmate de instanțele de judecată. În plus, nu este evaluat impactul noilor proceduri asupra activității autorităților de acreditare, licențiere și inspecție socială și asupra capacității acestora de a interveni prompt pentru protecția beneficiarilor. În lipsa unor asemenea date, nu poate fi demonstrat că noul mecanism instituțional va conduce efectiv la îmbunătățirea serviciilor sociale și la reducerea disfuncționalităților administrative;

7. **Concluzii**

- deși îmbunătățirea relației dintre furnizorii de servicii sociale și autoritățile publice, precum și protejarea drepturilor beneficiarilor constituie obiective legitime, propunerea legislativă nu justifică suficient necesitatea înființării unei noi autorități publice autonome și nu asigură o delimitare suficient de clară a competențelor și procedurilor propuse. Deficiențele identificate privesc atât organizarea instituțională, cât și garanțiile necesare pentru protejarea beneficiarilor serviciilor sociale;
- propunerea legislativă prevede înființarea unei autorități publice autonome, cu aparat propriu și finanțare de la bugetul de stat, fără o evaluare suficient de detaliată a necesarului de personal, a volumului estimat de activitate și a avantajelor instituționale și financiare ale soluției propuse în raport cu mecanismele existente;
- recomandăm evaluarea posibilității realizării obiectivelor urmărite prin consolidarea și completarea mecanismelor prevăzute de legislația existentă.

Președinte,

Sterică FUDULEA

Digitally signed by Fudulea Sterica
Date: 2026.11.10 16:06:05 EET