CONSILIUL LEGISLATIV

AVIZ

referitor la propunerea legislativă privind abrogarea Legii poliției locale nr.155/2010 și stabilirea cadrului tranzitoriu pentru reorganizarea atribuțiilor administrative locale

Analizând **propunerea legislativă privind abrogarea Legii poliției locale nr.155/2010 și stabilirea cadrului tranzitoriu pentru reorganizarea atribuțiilor administrative locale,** transmisă de Secretarul General al Camerei Deputaților cu adresa nr. Plx.481/17.06.2026 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr. D567/17.06.2026,

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 abrogarea Legii poliției locale nr. 155/2010 și instituirea unui cadru tranzitoriu complet pentru desființarea structurilor de poliție locală organizate la nivelul unităților si subdiviziunilor administrativ-teritoriale.

Potrivit Expunerii de motive propunerea legislativă *„(...)are ca obiect abrogarea Legii poliției locale nr.155/2010 și instituirea unui cadru tranzitoriu complet pentru desființarea structurilor de poliție locală organizate la nivelul unităților și subdiviziunilor administrativ-teritoriale. (...).*

Prin evoluția reglementărilor și prin practica administrativă, poliția locală a devenit o structură hibridă: organizată și finanțată local, dar exercitând atribuții apropiate de funcția coercitivă a statului, inclusiv identificarea persoanelor, cooperarea operativă, utilizarea mijloacelor de intervenție, portul armamentului și aplicarea de

sancțiuni contravenționale în domenii cu incidență asupra drepturilor și libertăților cetățenești. (...)".

2. Menționăm că, prin avizul pe care îl emite, Consiliul Legislativ nu se pronunță asupra oportunității soluțiilor legislative preconizate.

3. Prin conținutul său normativ, propunerea legislativă face parte din categoria **legilor organice**, fiind incidente dispozițiile art. 73 alin. (3) lit. j), lit. o) și lit. p), precum și ale art. 123 alin. (3) din Constituția României, republicată. În aplicarea prevederilor art. 75 alin. (1) din Legea fundamentală, prima Cameră sesizată este Camera Deputaților pentru dispozițiile circumscrise domeniului prevăzut la art. 73 alin. (3) lit. o) și Senatul pentru dispozițiile circumscrise domeniilor prevăzute la art. 73 alin. (3) lit. j) și lit. p), precum și la art. 123 alin. (3) din Constituția României, republicată.

Față de cele de mai sus, devin incidente prevederile art. 75 alin. (4) și (5) din Legea fundamentală, referitoare la întoarcerea legii.

4. Semnalăm că, în actuala redactare, soluția legislativă produce efecte sistemice asupra administrației publice locale, asupra statutului funcționarilor publici și al personalului contractual, asupra atribuțiilor Ministerului Afacerilor Interne, asupra regimului contravențional, asupra finanțelor publice locale și asupra mai multor acte normative de bază. Prin urmare, apreciem că abrogarea Legii nr. 155/2010 nu poate fi realizată prin norme generale de substituire instituțională, ci s-ar fi impus efectuarea unei corelări legislative complete, a prevederii unor norme tranzitorii precise, precum și a realizării unei fundamentări financiare efective.

Or, în lipsa acestor elemente, inițiativa este susceptibilă să aducă atingere dispozițiilor **art. 1 alin. (5) din Constituție**, în componenta referitoare la calitatea legii, precum și **art. 120 - 121 din Constituție**, referitoare la autonomia locală exercitată în condițiile legii.

Semnalăm, de asemenea, că instrumentul de prezentare și motivare nu fundamentează suficient soluțiile legislative propuse.

Referitor la **Expunerea de motive**, remarcăm faptul că proiectul intervine asupra dreptului exclusiv al comunităților locale de a-și organiza serviciile publice **conform nevoilor proprii**, creând o imixtiune a legislativului în competențele executive și deliberative locale, prin desființarea cadrului legal care să le asigure această posibilitate în sfera activităților Poliției locale, **fără a fi consultate în prealabil comunitățile locale**.

Prin urmare, desființarea Poliției locale, prin lege, fără consultare la nivelul autorităților administrației publice locale, pune în discuție **încălcarea principiului autonomiei locale și al descentralizării,**

consacrat de art. 120 din Constituție și reglementat de art. 75 alin. (1) lit. b) din Codul administrativ. Avem în vedere faptul că atât constituirea, cât și dimensionarea și desființarea serviciilor publice de interes local cad exclusiv în competența deliberativă a consiliilor locale/generale.

Deși propunerea legislativă vizează o reorganizare instituțională de amploare, expunerea de motive conține, la pct. 14, referiri la *„(...) DSA, GDPR, (...)"* elemente care nu se corelează cu obiectul principal al inițiativei, respectiv abrogarea Legii poliției locale nr. 155/2010 și reorganizarea atribuțiilor administrative locale.

Or, potrivit dispozițiilor art. 6 alin. (1) și (3), art. 30 și art. 31 din Legea nr. 24/2000, proiectul de act normativ trebuie să fie fundamentat în mod corespunzător, iar instrumentul de prezentare și motivare trebuie să indice cerințele care reclamă intervenția normativă, principiile de bază ale soluției legislative, impactul asupra sistemului juridic și efectele asupra domeniilor vizate.

În jurisprudența sa, Curtea Constituțională a statuat, constant, că lipsa unei fundamentări reale poate afecta calitatea legii.

În consecință, apreciem că se impune refacerea expunerii de motive, în sensul corelării acesteia cu obiectul real al proiectului, respectiv cu efectele desființării poliției locale asupra administrației publice locale, ordinii publice, personalului, bugetelor locale, patrimoniului, bazelor de date, contractelor și procedurilor contravenționale.

5. Semnalăm că soluțiile legislative preconizate sunt susceptibile să genereze un impact asupra bugetelor locale și, indirect, asupra bugetului de stat. Apreciem că o reorganizare de o asemenea anvergură ar presupune costuri masive (spre exemplu: compensații financiare la concediere, transferuri de patrimoniu sau modificări de sisteme informatice), însă prezenta propunere **nu indică sursa de finanțare** în cadrul bugetelor locale, nici al bugetelor structurilor de poliție care vor prelua atribuțiile Poliției locale, pentru cheltuielile generate de procesul de reorganizare și dizolvare a structurilor existente.

Din analiza fișei financiare anexată proiectului, constatăm că aceasta are caracter predominant metodologic, întrucât indică principii de calcul și surse generale de finanțare, fără a cuantifica numărul structurilor de poliție locală vizate, numărul posturilor ocupate și vacante, costurile de tranziție, costurile încetării raporturilor de serviciu și de muncă, cheltuielile privind arhivarea, securizarea datelor, predarea armamentului, litigiile și actualizarea planurilor operative.

Menționăm că sunt incidente art. 111 alin. (1) și art. 138 alin. (5) din Constituție, precum și art. 15 din Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice. De asemenea, în privința bugetelor locale, considerăm că sunt incidente prevederile Legii nr. 273/2006 privind finanțele publice locale.

Prin urmare, în lipsa unei fișe financiare efective, întocmite pe baza datelor comunicate de Ministerul Finanțelor, Ministerul Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Administrației, Ministerul Afacerilor Interne, Agenția Națională a Funcționarilor Publici și structurile asociative ale autorităților administrației publice locale, nu poate fi evaluată sustenabilitatea măsurilor propuse, **proiectul fiind susceptibil de încălcarea art. 138 alin. (5) din Constituție**.

6. Potrivit prevederilor **art. 1 alin. (1) din Legea poliției locale nr. 155/2010, cu modificările și completările ulterioare,** Poliția locală a fost înființată în scopul exercitării atribuțiilor privind apărarea drepturilor şi libertăților fundamentale ale persoanei, a proprietății private şi publice, prevenirea şi descoperirea infracțiunilor, în următoarele domenii: a) ordinea şi liniştea publică, precum şi paza bunurilor; b) circulația pe drumurile publice; c) disciplina în construcții şi afişajul stradal; d) protecția mediului; e) activitatea comercială; f) evidența persoanelor, precum și în alte domenii stabilite de lege.

La nivelul comunei, al oraşului, al municipiului sau al sectoarelor municipiului Bucureşti, Poliția locală se organizează, în condițiile legii, după caz, ca un compartiment funcțional, fără personalitate juridică, la nivel de direcție generală, direcție, serviciu sau birou, în cadrul aparatului de specialitate al primarului/primarului general sau ca instituție publică de interes local, cu personalitate juridică.

Poliția locală reprezintă veriga de legătură dintre cetățean și administrația publică locală, având rolul de a deservi în mod direct interesele comunității. Aceasta își desfășoară activitatea în interesul comunității locale, exclusiv pe baza și în executarea legii, precum și a actelor autorității deliberative și ale celei executive din cadrul administrației publice locale, în conformitate cu reglementările specifice fiecărui domeniu de activitate, stabilite prin acte administrative.

Activitatea poliției locale este strict delimitată la nivel teritorial și vizează activități de interes public local, cum ar fi:

- menținerea ordinii în parcuri, piețe, zone comerciale și în apropierea școlilor sau spitalelor publice;

- fluidizarea traficului local și verificarea respectării regulilor de staționare sau parcare;

- verificarea autorizațiilor de construire și a legalității reclamelor comerciale;

- controlul gestionării deșeurilor și menținerea curățeniei în localitate;

- controlul comercianților ambulanți și verificarea autorizațiilor de funcționare.

7. În considerarea redactării și a structurii propunerii legislative, **semnalăm încălcarea mai multor exigențe de tehnică legislativă referitoare la claritatea, precizia și previzibilitatea reglementării**, de natură să afecteze înțelegerea soluțiilor propuse și să genereze dubii în interpretare și aplicare, nerespectând normele de tehnică legislativă cuprinse la **art. 6 alin. (1) teza I din Legea nr. 24/2000**, republicată, cu modificările și completările ulterioare, potrivit cărora „*Proiectul de act normativ trebuie să instituie reguli necesare, suficiente și posibile care să conducă la o cât mai mare stabilitate și eficiență legislativă*", la **art. 8 alin. (4) teza I** – „*Textul legislativ trebuie să fie formulat clar, fluent* și inteligibil, fără dificultăți sintactice și pasaje obscure sau echivoce", precum și la art. 36 alin. (1) – „*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*".

Reamintim că, în Decizia Curții Constituționale nr. 22/2016, s-a statuat că „*una dintre cerințele principiului respectării legilor vizează calitatea actelor normative*", orice act normativ trebuind „*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*" 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*".

În acest context, precizăm că cele mai multe dintre soluțiile legislative preconizate **sunt lipsite de claritate și predictibilitate**, nefiind evident modul de aplicare a măsurilor care se intenționează a fi reglementate, **ceea ce aduce atingere principiului legalității prevăzut la art. 1 alin. (5) din Constituție.**

Astfel, **„Art. 3 – Definiții"**, definește noțiunile de „poliție locală", „structură de poliție locală", „data desființării", „atribuții administrative locale" și „instituție succesoare", însă observăm că în ceea ce privește definiția **„atribuțiilor administrative locale"**, aceasta cuprinde controlul, verificarea, autorizarea, monitorizarea, constatarea și sancționarea contravențiilor în domenii date în competența

autorităților administrației publice locale. Prin urmare, în forma propusă, definiția „atribuțiilor administrative locale" combină operațiuni administrative, activități de autorizare, control și atribuții contravenționale, **fără a diferenția între competențe de reglementare locală, competențe de executare administrativă și competențe sancționatorii.** Or, norma definitorie nu trebuie să producă, prin ea însăși, efecte de redistribuire a competențelor.

În concluzie, definiția depășește rolul tehnic al unei norme de definire și devine o normă de competență, ceea ce contravine exigențelor de precizie și sistematizare. Invocăm în acest sens Decizia nr. 51/2025, în care Curtea Constituțională a subliniat că textul legislativ trebuie să fie clar, fluent și inteligibil, iar „lipsa de rigoare" poate crea confuzie și incertitudine normativă.

În acest sens s-ar fi impus separarea definițiilor tehnice de normele atributive de competență. Totodată, atribuțiile de control și sancționare contravențională ar fi trebuit reglementate în articole distincte, cu trimitere expresă la actele normative speciale incidente.

Astfel, remarcăm, în cadrul articolelor privind modul în care se vor prelua atribuțiile, folosirea unor terminologii imprecise și formulări vagi, precum: „stabilirea cadrului tranzitoriu" din **titlu** sau „atribuții administrative locale", „instituție succesoare" din cadrul **art. 3**, „structurile de poliție locală" de la **art. 4 alin. (2)** ori sintagma „numai în măsura în care sunt prevăzute prin acte normative speciale" din cuprinsul **art. 8 alin. (1).**

Totodată, proiectul este susceptibil de afectarea **principiului securității raporturilor juridice**, în **perioada tranzitorie**, în ciuda afirmației de la **pct. 3** din Expunerea de motive, potrivit căreia *„Proiectul nu operează o desființare instantanee, care ar putea genera discontinuități administrative și incertitudine juridică, ci o desființare fermă, cu termen determinat și cu norme tranzitorii complete"*.

Astfel, din textele propuse pentru **art. 4 și 5** nu rezultă foarte clar cum operează competențele Poliției locale în perioada tranzitorie de 180 de zile, perioadă prevăzută pentru inventariere și reorganizare.

Apreciem că, în acest interval, actele de constatare și sancționare a contravențiilor (pe linie de urbanism, mediu, comerț, circulație publică) pot fi declarate nule în instanță din cauza neclarității statutului juridic al agentului constatator.

Sub acest aspect, semnalăm că dispozițiile tranzitorii trebuie să precizeze cu termene stricte **care este autoritatea exactă care preia patrimoniul, arhiva** și **procedurile contravenționale aflate în curs**, evitând formulările generale.

Pe de altă parte, semnalăm că lăsarea comunităților locale fără un mecanism clar de constrângere contravențională până la preluarea totală a atribuțiilor de către alte structuri poate crea un **vid de autoritate**, nepermis de Constituție și de principiile care guvernează cadrul legislativ în domeniu, respectiv **principiul continuității serviciului public** și **principiul legalității și competenței**, parte din principiile generale aplicabile administrației publice prevăzute în cadrul Titlului III din Codul administrativ.

Cu privire la **normele tranzitorii**, precizăm că, în paragrafele 31 și următoarele din Decizia nr. 402 din 19 septembrie 2024, cu privire la normele intertemporale (tranzitorii), Curtea Constituțională a reținut că dispozițiile tranzitorii cuprind măsurile ce se instituie cu privire la derularea raporturilor juridice născute în temeiul vechii reglementări care urmează să fie înlocuită de noul act normativ și trebuie să asigure, pe o perioadă determinată, corelarea celor două reglementări, astfel încât punerea în aplicare a noului act normativ să decurgă firesc și să evite retroactivitatea acestuia sau conflictul între norme succesive. Rolul normei tranzitorii este acela de a corela vechea reglementare cu noua reglementare, prin stabilirea unor măsuri referitoare la raporturile juridice apărute în temeiul vechii reglementări, **menite să evite retroactivitatea noii reglementări sau conflictul între normele succesive**.

Obligația de a corela cele două reglementări, „astfel încât punerea în aplicare a noului act normativ să decurgă firesc", are ca scop inclusiv evitarea hiatusului normativ cu privire la materia reglementată, legiuitorul fiind obligat să adopte măsurile necesare **pentru a preîntâmpina un vid legislativ** care poate genera consecințe juridice negative.

Pentru a asigura succesiunea corectă a drepturilor și obligațiilor, textul trebuia structurat prin articole clare de ordonare a succesiunii acestora, ținând seama de dispozițiile art. 53 alin. (2) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, potrivit cărora: *„Succesiunea şi gruparea dispoziţiilor de fond cuprinse în actul normativ se fac în ordinea logică a desfăşurării activităţii reglementate, asigurându-se ca prevederile de drept material să preceadă pe cele de ordin procedural, iar în caz de instituire de sancţiuni, aceste norme să fie plasate înaintea dispoziţiilor tranzitorii şi finale".*

De asemenea, la **art. 6 alin. (1)** din proiect, semnalăm că formularea este ambiguă, lăsând să se înțeleagă inclusiv încetarea aplicabilității **în întregime** a hotărârilor consiliilor locale care privesc diverse probleme administrative și care în cuprinsul lor fac doar mențiune sau trimitere, parțial, la existența Poliției locale.

8. Proiectul propune „abrogarea Legii nr. 155/2010", dar omite **să modifice sau să abroge explicit** multitudinea actelor normative care fac trimitere directă la Poliția locală, cum ar fi legislația privind protecția mediului sau disciplina în construcții, limitându-se la formularea generică de la **art. 43** intitulat „Regimul trimiterilor legislative **reziduale** la poliția locală", folosind, pe de o parte, un limbaj juridic nespecific în titlul articolului, **iar pe de altă parte un procedeu juridic nepermis de normele de tehnică legislativă**.

9. La **art. 10 alin. (1)**, dispoziția generică referitoare la agenții constatatori reprezintă o reglementare paralelă celor din cuprinsul Ordonanței Guvernului nr. 2/2001, astfel încât nu poate fi acceptată Menționăm, în plus, că stabilirea generică a agenților constatatori pentru anumite domenii este contrară dispozițiilor art. 15 alin. (1) din acest din urmă act normativ, potrivit cărora „contravenţia se constată printr-un proces-verbal încheiat de **persoanele anume prevăzute în actul normativ** care stabileşte şi sancţionează contravenţia, denumite în mod generic agenţi constatatori".

Pentru același motiv, nu poate fi acceptată nici norma din cuprinsul **alin. (3)**, care se referă, de asemenea, la o categorie nedeterminată de agenți constatatori.

La **alin. (2)**, sintagma „nu pot exercita drepturi speciale de constrângere" nu întrunește cerințele de claritate și accesibilitate, din context neînțelegându-se care anume „drepturi" sunt avute în vedere.

Pe de altă parte, în condițiile în care se preconizează desființarea poliției locale, apare ca fiind lipsită de sens precizarea referitoare la faptul că persoanele împuternicite să constate contravenții și să aplice sancțiuni „nu dobândesc calitatea de polițist local".

10. La **art. 28 alin. (1)**, precizăm că denumirea corectă a actului avut în vedere de text este **„proces-verbal de constatare a contravenției și de aplicare a sancțiunii"**.

*

* *

Ținând seama de cele de mai sus, reglementarea preconizată nu poate fi promovată în forma propusă prin proiect.

PREȘEDINTE

Florin IORDACHE

București
Nr. 628/25.06.2026