CONSILIUL LEGISLATIV

Biroul permanent al Senatului
Bp. 543 / 10 noiembrie 2026

AVIZ

referitor la propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Codului amenajării teritoriului, urbanismului și construcțiilor (Legea nr. 169/2026)

Biroul permanent al Senatului
16.11.2026
L 642 /

Analizând **propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Codului amenajării teritoriului, urbanismului și construcțiilor (Legea nr. 169/2026)** (b543/05.10.2026), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr. XXXV/4794/12.10.2026 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr. D856/13.10.2026,

CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art. 2 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 73/1993, republicată, și al art. 29 alin. (3) din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ,

Avizează favorabil propunerea legislativă, cu următoarele observații și propuneri:

1. Propunerea legislativă are ca obiect de reglementare completarea art. 294 alin. (2) din Legea nr. 169/2026 privind Codul amenajării teritoriului, urbanismului și construcțiilor cu o nouă literă, lit. c).

Potrivit Expunerii de motive, „*Prezenta inițiativă (...) urmărește ca sarcina administrativă să fie proporțională cu natura și amploarea reală a proiectului și ca simpla localizare într-o arie naturală protejată să nu devină, în lipsa unei analize concrete, o interdicție administrativă absolută. Un lăcaș de cult de mici dimensiuni. cu o suprafață construită desfășurată de maximum 130 mp, realizat exclusiv în scop religios, la solicitarea ori cu acordul expres al unei unități de cult recunoscute și pe baza unui proiect realizat de specialiști, reprezintă o categorie precisă, limitată, verificabilă și suficient de bine delimitată pentru a justifica instituirea unei proceduri simplificate*".

2. Propunerea legislativă face parte din categoria legilor organice, fiind incidente prevederile art. 73 alin. (3) lit. m) din Constituția

României, republicată, iar în aplicarea dispozițiilor art. 75 alin. (1) din Legea fundamentală, prima Cameră sesizată este Senatul.

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

4. Menționăm că, potrivit prevederilor art. 7 alin. (3^1) din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare, *„Propunerile legislative, proiectele de legi și celelalte proiecte de acte normative vor fi însoțite, în mod obligatoriu, de o* ***evaluare preliminară a impactului noilor reglementări asupra drepturilor și libertăților fundamentale ale omului***".

În acest sens, menționăm că în Capitolul II - Drepturile și libertățile fundamentale din Constituția României, la art. 35 alin. (1) este prevăzut faptul că, *„(1) Statul recunoaște* ***dreptul oricărei persoane la un mediu înconjurător sănătos și echilibrat ecologic***".

Totodată, art. 135 alin. (2) lit. e) din Legea fundamentală prevede că „(2) *Statul trebuie să asigure: (...) e)* ***refacerea și ocrotirea mediului înconjurător, precum și menținerea echilibrului ecologic***".

Precizăm că evaluarea preliminară a impactului noilor reglementări asupra drepturilor și libertăților fundamentale ale omului reprezintă un set de activități și proceduri realizate cu scopul de a asigura o fundamentare adecvată a inițiativelor legislative, în vederea, atât a evaluării impactului legislației specifice în vigoare la momentul elaborării proiectului de act normativ, cât și a evaluării impactului politicilor publice pe care proiectul de act normativ le implementează.

În absența unei evaluări de impact, orice risc ecologic semnificativ devine imposibil de prevenit sau corectat.

5. Precizăm că Legea nr. 169/2026 privind Codul amenajării teritoriului, urbanismului și construcțiilor a fost publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 661 din 10 august 2026, iar, potrivit prevederilor art. 575 alin. (1) din acest act normativ, codul sus-menționat **a intrat în vigoare la 15 zile de la data publicării**.

Atenționăm că modificarea, respectiv completarea unui act normativ la scurt timp după intrarea acestuia în vigoare este de natură să afecteze stabilitatea și coerența legislației, aducând atingere principiului securității raporturilor juridice, ceea ce este contrar prevederilor art. 6 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.*** *(...)*".

Astfel, din această perspectivă, propunerea legislativă ar putea genera critici de neconstituționalitate, pentru încălcarea prevederilor art. 1 alin. (5) din Constituția României, republicată, potrivit cărora „*În România, respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie*".

6. Semnalăm că, în actuala redactare, soluția legislativă preconizată pentru **art. 294 alin. (2) lit. c)**, potrivit căreia activitatea de realizare „*de construcții noi având destinația exclusivă de lăcaș de cult, având o suprafață construită desfășurată de maximum 130 mp, la solicitarea ori cu acordul expres al unei unități de cult aparținând unui cult recunoscut potrivit Legii nr. 489/2006 privind libertatea religioasă și regimul general al cultelor, republicată, cu modificările și completările ulterioare, amplasate în (...)* ***în perimetrul ariilor naturale protejate***" este încadrată în categoria lucrărilor de construire care **pot fi executate în baza notificării** transmise autorităților administrației publice locale competente să emită autorizații de construire clădiri, prin modul în care este redactată, este susceptibilă a încălca dispozițiile art. 148, prin raportare la art. 35 și art. 135 alin. (2) lit. e), precum și ale art. 53 din Constituția României.

Constituția României garantează dreptul tuturor la un mediu sănătos, obligație pe care statul trebuie să o ocrotească, art. 35 din Constituție instituind o obligație pozitivă a statului: de a adopta și menține un cadru normativ care să asigure protecția efectivă a mediului. Orice soluție legislativă care reduce nivelul de protecție deja asigurat prin legea în vigoare contravine obligației statului de a conserva și îmbunătăți standardele de protecție a mediului.

Pe de altă parte, potrivit prevederilor art. 44 alin. (7) din Legea fundamentală. „***Dreptul de proprietate obligă la respectarea sarcinilor privind protecția mediului*** *și asigurarea bunei vecinătăți, precum și la respectarea celorlalte sarcini care, potrivit legii sau obiceiului, revin proprietarului*".

Art. 53 din Constituție permite restrângerea exercițiului unor drepturi doar în condiții stricte, respectiv prin lege organică, pentru motive de importanță generală, și numai în măsura în care sunt necesare și cu respectarea principiului proporționalității. În actuala redactare, soluția legislativă nu este proporțională și nici însoțită de garanții procedurale.

În context, precizăm că sunt incidente și dispozițiile art. 148 din Constituție, care prevăd la alin. (2) prioritatea prevederilor tratatelor constitutive ale Uniunii Europene, precum și a celorlalte reglementări

comunitare cu caracter obligatoriu, față de dispozițiile contrare din legile interne.

În jurisprudența Curții Constituționale[1] s-a reținut că, în aplicarea art. 148 alin. (2) și (4) din Constituție, România aplică cu bună-credință obligațiile rezultate din actul aderării, neinterferând cu competența exclusivă a Uniunii Europene, și, în virtutea clauzei de conformare cuprinse chiar în textul art. 148 din Constituție, România nu poate adopta un act normativ contrar obligațiilor la care s-a angajat în calitate de stat membru.

Apreciem că, prin completarea adusă art. 294 din Legea nr. 169/2026 privind Codul amenajării teritoriului, urbanismului construcțiilor, sunt încălcate norme prevăzute în Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2007 privind regimul ariilor naturale protejate, conservarea habitatelor naturale, a florei și faunei sălbatice, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 49/2011, cu modificările și completările ulterioare, fiind afectată transpunerea în dreptul intern și aplicarea în mod efectiv a mai multor directive europene, printre care Directiva Consiliului 79/409/CEE din 2 aprilie 1979 privind conservarea păsărilor sălbatice (actualmente Directiva 2009/147/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 30 noiembrie 2009 privind conservarea păsărilor sălbatice), precum și Directiva Consiliului 92/43/CEE din 21 mai 1992 privind conservarea habitatelor naturale și a faunei și florei sălbatice și, pe cale de consecință, nu se menține compatibilitatea cu *acquis*-ul european, conform prevederilor art. 148 din Constituție.

Din perspectiva dreptului european, precizăm că Directiva 92/43/CEE a Consiliului din 21 mai 1992 privind conservarea habitatelor naturale și a speciilor de faună și floră sălbatică (Directiva Habitate) reprezintă, alături de Directiva Păsări, pilonul central al dreptului european al biodiversității și are ca obiectiv menținerea sau readucerea la o stare de conservare favorabilă a habitatelor naturale și a speciilor de faună și floră sălbatică de interes comunitar. Directiva Habitate impune măsurile de conservare necesare și evaluarea adecvată a oricărui proiect susceptibil să afecteze semnificativ un sit, de la care derogările sunt admise numai în condițiile restrictive ale art. 16.

Directiva Habitate stabilește totodată obligații de monitorizare și raportare periodică privind starea de conservare, transpunerea și

[1] A se vedea, cu titlu de exemplu, Decizia Curții Constituționale nr. 887 din 15 decembrie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 191 din 15 martie 2016, paragraf 75.

aplicarea sa intrând sub controlul Comisiei Europene și al Curții de Justiție a Uniunii Europene.

În context, precizăm că, potrivit prevederilor art. 294 alin. (5) din actul normativ de bază, „***Executarea lucrărilor de construire*** prevăzute la alineatele (2), (3) și (4), în baza notificării, se realizează cu respectarea dispozițiilor legale aplicabile privind calitatea în construcții, ***a legislației specifice în materie de evaluare a impactului asupra mediului și evaluare adecvată, a documentațiilor de urbanism aprobate***, precum și a dispozițiilor legale aplicabile privind protecția patrimoniului cultural".

Potrivit art. 22 alin. (5) lit. b) și alin. (7^1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2007 tiv în zonele de protecție integrală din parcurile naționale și naturale **sunt interzise** „b) ***activitățile de construcții-investiții, cu excepția celor destinate administrării ariei naturale protejate și/sau activităților de cercetare științifică ori a celor destinate asigurării siguranței naționale sau prevenirii unor calamități naturale***", respectiv „(7^1) *În zonele-tampon, respectiv în zonele de conservare durabilă și de management durabil* ***este interzisă realizarea de construcții noi****, cu excepția celor ce servesc strict administrării ariei naturale protejate sau activităților de cercetare științifică ori a celor destinate asigurării siguranței naționale sau prevenirii unor calamități naturale*".

În practică, majoritatea ariilor naturale protejate de interes național coincid cu situri „Natura 2000", protejate de Directiva 2009/147/CE Păsări, respectiv de Directiva 92/43/CEE Habitate. Într-o astfel de situație, potrivit art. 21 alin. (7) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2007, în cazul suprapunerii ariilor naturale protejate de interes național cu cele de interes comunitar, **planurile de management se elaborează cu respectarea categoriei celei mai restrictive de management**.

În ipoteza în care ariile naturale protejate de interes național se suprapun cu situri „Natura 2000", aplicarea soluției legislative preconizate echivalează cu modificarea limitelor unor situri „Natura 2000" și contravin dispozițiilor art. 6 alin. (2) - (4) din Directiva 92/43/CEE Habitate, care impun ca orice plan sau proiect care poate afecta aria să fie evaluat din perspectiva impactului asupra mediului, iar aprobarea proiectului să poată avea loc doar după constatarea faptului că nu are efecte negative asupra integrității sitului respectiv.

Pe de altă parte, în situația în care ariile naturale protejate de interes național nu se suprapun cu situri „Natura 2000", scoaterea unor

suprafețe din respectivele arii protejate pentru proiecte de amenajări hidroenergetice reprezintă o restrângere a exercițiului dreptului la un mediu sănătos, iar această restrângere trebuie să fie evaluată în raport cu interesele concurente prevăzute de art. 135 alin. (2) lit. b), d), e) și f) din Constituție, prin realizarea unui test de proporționalitate. Conform jurisprudenței Curții Constituționale[2], principiul proporționalității presupune că „*orice măsură adoptată de legiuitor trebuie să răspundă unui scop legitim, să fie adecvată - capabilă în mod obiectiv să ducă la îndeplinirea scopului, necesară - indispensabilă pentru îndeplinirea scopului și proporțională - menită să asigure justul echilibru între interesele concrete pentru a fi corespunzătoare scopului urmărit*".

Totodată, la art. 29 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2007 este prevăzut că „*(1)* ***Construcțiile****, dotările și alte amenajări* ***existente în perimetrul ariilor naturale protejate*** *legal constituite, realizate din investiții publice pe terenuri ce aparțin domeniului public,* ***vor fi destinate, cu prioritate, activităților administrative și științifice*** *ale celor care le asigură managementul, precum și altor activități în legătură cu buna administrare*".

Sancțiunea pentru nerespectarea obligațiilor cu privire la amplasarea construcțiilor în aceste zone o regăsim la art. 52 alin. (1) lit. i), potrivit căruia „(1) ***Constituie infracțiune*** *și se pedepsește cu închisoare de la 3 luni la un an sau cu amendă săvârșirea următoarelor fapte: (...) i)* ***amplasarea de construcții****, investiții în afara zonelor de dezvoltare durabilă din ariile naturale protejate,* ***cu excepția celor destinate administrării ariei naturale protejate, a celor destinate prevenirii unor calamități naturale și a celor realizate în scopul asigurării securității naționale***".

7. Din punct de vedere al unificării și sistematizării legislației, semnalăm că soluția legislativă preconizată pentru **art. 294 alin. (2) lit. c)** trebuie să respecte dispozițiile art. 13 lit. a) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, potrivit căruia „*Actul normativ* ***trebuie să se integreze organic în sistemul legislației****, scop în care: a)* ***proiectul de act normativ trebuie corelat cu prevederile actelor normative*** *de nivel superior sau* ***de același nivel, cu care se află în conexiune***".

În acest sens, precizăm că, în actuala redactare, soluția legislativă preconizată pentru **art. 294 alin. (2) lit. c)** nu se corelează cu dispozițiile art. 91 și 92 din Legea fondului funciar nr. 18/1991, republicată, cu modificările și completările ulterioare, potrivit cărora „***Amplasarea***

[2] A se vedea, în acest sens, Decizia Curții Constituționale nr. 295/2022, paragraful 179.

noilor construcții de orice fel se face în intravilanul unităților administrativ-teritoriale. Amplasarea construcțiilor de orice fel, *definite la art. 91 alin. (2),* ***pe terenuri agricole din extravilan,*** *pe cele amenajate cu lucrări de îmbunătățiri funciare, precum și pe cele plantate cu vii și livezi,* ***parcuri naționale, rezervații,*** *monumente, ansambluri arheologice și istorice,* ***este interzisă***", art. 92 alin. (2) și (3) neprevăzând, printre excepțiile de la obligația anterior menționată, ipoteza construirii lăcașurilor de cult.

Totodată, soluția legislativă preconizată nu se corelează cu prevederile Legii nr. 292/2018 privind evaluarea impactului anumitor proiecte publice și private asupra mediului, act normativ care reprezintă transpunerea în legislația națională a dispozițiilor art. 1 alin. (3) și art. 2 alin. (4) din Directiva 2011/92/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 13 decembrie 2011 privind evaluarea efectelor anumitor proiecte publice și private asupra mediului (EIA).

În acest sens, precizăm că, potrivit prevederilor art. 1 alin. (3) din Directiva EIA, exceptarea de la evaluarea impactului asupra mediului este posibilă pentru proiectele care servesc unor obiective de apărare națională, în urma evaluării, de la caz la caz, și în situația în care aplicarea directivei ar avea efecte negative asupra acestor obiective.

Potrivit art. 1 alin. (4) din actul juridic european, cerințele stabilite de dreptul european nu se aplică în cazul proiectelor ale căror detalii sunt adoptate printr-un act legislativ specific de drept intern, deoarece obiectivele urmărite de directivă sunt realizate prin intermediul procesului legislativ. În cazuri excepționale, statele membre pot excepta un anumit proiect, în totalitate sau în parte, cu respectarea obligațiilor prevăzute de art. 2 alin. (4) din directivă, respectiv: (i) evaluarea în ce măsură există o altă formă de analiză a impactului asupra mediului; (ii) punerea la dispoziția publicului interesat a informațiilor obținute prin alte forme de evaluare; (iii) informarea Comisiei înaintea acordării aprobării de dezvoltare, despre motivele care justifică acordarea exceptării și îi furnizează, dacă este cazul, informațiile puse la dispoziția propriilor resortisanți.

8. Sub rezerva însușirii observațiilor formulate la pct. 6 și 7 ***supra*****, semnalăm că propunerea legislativă poate fi îmbunătățită și din punctul de vedere al respectării normelor de tehnică legislativă, după cum urmează:**

8.1. La **titlu**, pentru a reflecta în mod corect intervenția legislativă preconizată, enunțul va fi reformulat, astfel:

„Lege pentru ***completarea art. 294 alin. (2) din Legea nr. 169/2026 privind Codul amenajării teritoriului, urbanismului și construcțiilor”.***

8.2. În acord cu uzanțele de redactarea a actelor normative, partea dispozitivă a **articolului unic** va fi reformulată, astfel:

„Articol unic. - ***La articolul 294 alineatul (2) din Legea nr. 169/2026 privind Codul amenajării teritoriului, urbanismului construcțiilor,*** *publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 661 din 10 august 2026,* ***după litera b) se introduce o nouă literă, lit. c), cu următorul cuprins:”.***

Ca urmare a însușirii observației de mai sus, se va elimina expresia *„1. La articolul 294 alineatul (2), după litera b) sc introduce nouă literă, lit. c, cu următorul cuprins:”.*

8.3. La textul propus pentru **art. 294 alin. (2) lit. c)**, semnalăm că sintagma *„pe locuri deja sfințite de către înalții ierarhi pentru ridicarea lăcașurilor de cult”* nu răspunde cerințelor de claritate, accesibilitate și predictibilitate a textului normativ, fiind de natură a genera dificultăți în interpretarea și aplicarea ipotezei juridice.

8.4. Din punct de vedere al sistematizării normei preconizate, semnalăm că, în actuala redactare, sunt două paragrafe, primul marcat ca lit. c) iar cel de-al doilea nemarcat.

Întrucât acest din urmă paragraf conține o ipoteză juridică distinctă, care decurge, în mod organic, din ipoteza juridică preconizată pentru **art. 294 alin. (2) lit. c)**, acesta poate face obiectul unui alineat distinct, în acord cu dispozițiile art. 48 alin. (1) din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

Totodată, din punct de vedere al exprimării, întrucât ne raportăm la același act normativ sintagma *„Prin derogare”* trebuie înlocuită cu sintagma *„Prin* ***excepție”***.

PREȘEDINTE

Florin IORDACHE

București
Nr. 928/09.11.2026