



SECRETARIATUL GENERAL AL GUVERNULUI
DEPARTAMENTUL PENTRU RELAȚIA CU PARLAMENTUL

Dep Lege

PARLAMENTUL ROMÂNIEI
CAMERA DEPUTAȚILOR
SECRETAR GENERAL
Nr. 27252
20 23 Luna 07 27

Nr. 8584/2023

25.IUL. 2023

**Către: DOAMNA SILVIA - CLAUDIA MIHALCEA,
SECRETARUL GENERAL AL CAMEREI DEPUTAȚILOR**

Ref. la: punctele de vedere ale Guvernului aprobate în ședința Guvernului din data de 13 iulie 2023

STIMATĂ DOAMNĂ SECRETAR GENERAL,

Vă transmitem, alăturat, în original, **punctul de vedere al Guvernului** referitor la *propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Ordonanței de Urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul Administrativ, precum și pentru modificarea și completarea Legii nr. 2/1968, republicată, privind organizarea administrativă a teritoriului României (Plx. 433/2023).*

Totodată, vă transmitem atașat, în copie, punctul de vedere al Guvernului referitor la *propunerea legislativă pentru completarea Legii nr. 53/2003 – Codul muncii (Bp. 244/2023).*

Cu deosebită considerație,

NINI SĂPUNARU

f
SECRETAR DE STAT





PRIM MINISTRU

Domnule președinte,

În conformitate cu prevederile art. 111 alin. (1) din Constituție și în temeiul art. 25 lit. (b) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul Administrativ, Guvernul României formulează următorul

PUNCT DE VEDERE

referitor la *propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Ordonanței de Urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul Administrativ, precum și pentru modificarea și completarea Legii nr.2/1968, republicată, privind organizarea administrativă a teritoriului României, inițiată de domnul deputat neafiliat Tudor-Vlad Benga (Plx. 433/2023).*

I. Principalele reglementări

Inițiativa legislativă are ca obiect de reglementare modificarea și completarea *Legii nr.2/1968 privind organizarea administrativă a teritoriului României, republicată, cu modificările și completările ulterioare, precum și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul Administrativ, cu modificările și completările ulterioare.*

Se preconizează, în principal, reducerea numărului unităților administrativ-teritoriale, precum și reorganizarea județelor prin împărțirea în unități mai mari. Potrivit Expunerii de motive, *“Stabilirea unei limite minime referitoare la numărul de locuitori într-o comună la 5.000 locuitori și într-un oraș la 10.000 locuitori va avea ca efect reducerea numărului de unități administrativ-teritoriale, o reorganizare în unități teritoriale de dimensiuni mai mari fiind benefică pentru eliminarea inegalităților de dezvoltare și distribuire a resurselor”.*

De asemenea, pentru deservirea populației care locuiește în subdiviziunile unităților administrativ-teritoriale care nu au calitatea de reședință, inițiatorul propune înființarea unor birouri administrativ-teritoriale care să aibă rolul de a deservi populația stabilită în aceste subdiviziuni, permițând colectarea taxelor și impozitelor la nivel local și acționând ca intermediar între populația deservită și administrația publică locală.

Astfel, prin reorganizarea județelor rezultă 12 județe noi, grupate în funcție de identități regionale istorice, fluxuri economice și tendințe migratorii ale populației, conectivitate, precum și prezența unor zone metropolitane dezvoltate.

II Observații

A. Observații cu caracter general

1. Pe fond, inițiatorul propune o modalitate de reorganizare administrativ-teritorială a României având trei elemente caracteristice: stabilirea unor limite minime a numărului de locuitori din comune și orașe înființarea opțională a unor structuri funcționale denumite birouri administrativ-teritoriale, care să asigure continuitatea furnizării serviciilor publice în fostele comune comasate (devenite sate – subdiviziuni administrativ-teritoriale care nu sunt reședință a unității administrativ-teritoriale); comasarea județelor actuale în 12 județe noi, având noi denumiri.

Soluțiile juridice identificate de inițiator, care vizează modificarea unor prevederi ale *Codului administrativ*, respectiv a Anexei la *Legea nr.2/1968 privind organizarea administrativă a teritoriului României, republicată, cu modificările și completările ulterioare* (care ar urma să devină Anexa nr.1) și completarea cu încă o anexă (Anexa nr.2 – Denumirea și componența județelor reorganizate), sunt considerate necesare și suficiente (în opinia inițiatorului) pentru transpunerea viziunii de reorganizare administrativ-teritorială a României.

Considerăm că reorganizarea județelor trebuie să fie precedată de studii și analize detaliate prin care să se evalueze impactul acesteia asupra domeniilor dezvoltării teritoriale și care să aibă în vedere principiul identității regionale, precum și pe cele privind funcționalitatea economică și administrativă.

2. De asemenea, propunerea legislativă prezintă unele neajunsuri sub aspectul respectării dispozițiilor art.6 alin. (1) și (2) și art. 31 alin. (1) din *Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare*, referitoare la faptul că proiectul trebuie să instituie reguli necesare, suficiente și posibile care să conducă la o cât mai mare stabilitate și eficiență legislativă, iar soluțiile pe care le cuprinde trebuie să fie temeinic fundamentate.

În acord cu normele de tehnică legislativă, motivarea ar trebui să se refere, în principal, la următoarele aspecte:

- cerințele care reclamă intervenția normativă;
- efectele avute în vedere, în funcție de obiectul reglementării;
- implicațiile pe care noua reglementare la are asupra legislației în vigoare.

În mod concret, opinăm că instrumentul de prezentare al actului normativ ar trebui să cuprindă, pornind de la reglementările de lege lata, argumentele privind necesitatea unor intervenții legislative, respectiv care sunt lacunele sau acele soluții legislative care au creat probleme (au îngreunat sau împiedicat aplicarea măsurilor de protecție civilă) din reglementarea în vigoare.

3. Totodată, în ceea ce privește “*implicațiile pe care noua reglementare la are asupra legislației în vigoare*”, ar fi fost necesară o analiză a tuturor actelor normative în domeniul amenajării teritoriului.

Astfel, menționăm că instrumentul de prezentare și motivare nu face nici o referire la implicațiile pe care proiectul le-ar putea avea, de exemplu, asupra dispozițiilor din actele normative cu al căror obiect de reglementare se află în strânsă relație, cum ar fi:

- *Legea nr. 350/2001 privind amenajarea teritoriului și urbanismului;*
- *Legea nr. 351/2001 privind aprobarea Planului de amenajare a teritoriului național – Secțiunea a IV-a Rețeaua de localități;*
- *Legea nr. 246/2022 privind zonele metropolitane, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative.*

Se creează astfel o necorelare cu prevederile actelor normative mai sus menționate, de natură să aducă atingere principiului accesibilității legii și implicit art.1 alin. (3) și (5) din Constituție, căci, în ceea ce privește accesibilitatea legii, Curtea Constituțională a constatat că, pentru a fi îndeplinită cerința de accesibilitate a legii, nu este suficient ca o lege să fie

adusă la cunoștința publică, ci este necesar ca între actele normative care reglementează un anumit domeniu să existe atât o conexiune logică pentru a da posibilitatea destinatarilor acestora să determine conținutul domeniului reglementat, cât și o corespondență sub aspectul forței lor juridice(...). În acest sens, normele de tehnică legislative referitoare la integrarea proiectului în ansamblul legislației statuează că actul normativ trebuie să se integreze organic în sistemul legislației, scop în care actul normativ trebuie corelat cu prevederile actelor normative de nivel superior sau de același nivel cu care se află în conexiune [art. 13 lit. a) din *Legea nr. 24/2000*]¹.

4.Ținând seama de dispozițiile art.120 alin. (1) și următoarele din Constituție, modificarea limitelor teritoriale ale unităților administrativ – teritoriale face obiectul reglementării *Ordonanței de urgență a Guvernului nr.57/2019*, iar nu al *Legii nr.2/1968*, cele două acte normative având obiecte de reglementare diferite, prima reglementând regimul general al autonomiei locale, precum și organizarea și funcționarea administrației publice locale, în timp ce *Legea nr.2/1968* are ca obiect organizarea teritoriului în unități administrativ-teritoriale.

Prin urmare, propunerea de act normativ transmisă spre consultare ce are ca obiect comasarea județelor, stabilirea unor praguri minime de populație ale comunelor și orașelor, și accesul la servicii publice în localitățile unde primăriile ar fi comasate este în contradicție/nelegală raportat la prevederile legale de rang superior invocate mai sus, dar și imposibil de pus în practică din punct de vedere administrativ, la acest moment, și nu răspunde în mod evident problemelor ce privesc dezvoltarea economică și socială a României.

B. Observații cu privire la textul proiectului

5. În ceea ce privește realizarea obiectului de reglementare vizând înființarea de birouri administrativ-teritoriale, apreciem în primul rând că inițiatorii fac o confuzie între subdiviziunile administrativ-teritoriale care, potrivit art.100 alin. (2) din *Codul administrativ* pot fi create doar în cadrul municipiilor, și localitățile rurale, ce pot intra, potrivit art.98 alin. (2) și art. 99 alin. (2) din cod, în componența comunelor și orașelor.

¹ Decizia Curții Constituționale nr. 363/2015 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 6 din *Legea nr. 241/2005* pentru prevenirea și combaterea evaziunii fiscale

Astfel, potrivit legii, la nivelul comunelor și orașelor nu putem vorbi de subdiviziuni administrativ-teritoriale, ci doar de localități rurale, fără personalitate juridică, ce pot intra în componența acestora.

De asemenea, menționăm că pentru aceleași scopuri pentru care prin proiect se intenționează a se organiza birouri administrativ-teritoriale, au fost reglementate prin completările aduse *Codului administrativ* de către *Legea nr.375/2022* și consorțiile administrative.

Cu privire la reducerea numărului de județe de la 41 la 12, apreciem că măsura se constituie într-o reformă administrativ-teritorială complexă cu implicații majore atât asupra legislației, cât și asupra organizării și funcționării autorităților publice locale și cetățenilor.

Astfel, apreciem că pe baza *Strategiei de dezvoltare teritorială*, realizată în condițiile art.18 alin. (1) lit. a) din *Legea nr. 350/2001*, pentru adoptarea unei asemenea măsuri la nivel legislativ trebuie realizată în prealabil o evaluare complexă concretizată într-un studiu de impact.

În conformitate cu prevederile art.26 din *Legea nr.24/2000*, proiectul trebuie să conțină soluții legislative pentru situații tranzitorii generate de intrarea în vigoare a prezentului proiect, având în vedere afectarea raporturilor sau situațiilor juridice “*născute sub vechea reglementare, dar care nu și-au produs în întregime efectele până la data intrării în vigoare a noii reglementări*”.

Considerăm că problema actuală constă mai degrabă în lipsa unei proceduri de trecere de la un rang superior la un rang inferior, alături de procedura existentă de declarare a municipiilor, orașelor și comunelor, adică de trecere a unui UAT la un rang superior de la unul inferior, fapt semnalat în multiple rânduri și în teritoriu. Totodată, din legea actuală lipsește orice formă de sancțiune sau stimulent pentru inițierea unor demersuri în cazul îndeplinirii sau neîndeplinirii indicatorilor minimali necesari, astfel că schimbarea statutului comunelor, orașelor și municipiilor este un atribut exclusiv la latitudinea administrațiilor locale.

6. Susținem importanța cooperării teritoriale pentru diminuarea disparităților de dezvoltare și subliniem faptul că unitățile administrativ-teritoriale pot apela la diverse forme de asociere pentru degrevarea bugetelor locale în ceea ce privește gestionarea serviciilor publice și pentru realizarea unor investiții, cum ar fi asociații de dezvoltare intercomunitară, zone metropolitane, consorții administrative.

O nouă împărțire regională nu ar face decât să încetinească implementarea politicii regionale și absorția fondurilor comunitare până la

formarea competențelor necesare deja existente la nivelul structurilor organizatorice ale actualelor regiuni de dezvoltare.

Reorganizarea administrativ-teritorială reprezintă un demers politic de amploare asupra căruia numai Parlamentul se poate pronunța.

Mai mult, descentralizarea ar conduce la accentuarea disparităților interregionale, pe fondul dezvoltării accentuate și disproporționate a marilor aglomerări urbane și a capitalelor de regiuni, în detrimentul localităților periferice ale aceluiași regiuni, în detrimentul orașelor mici și a zonelor rurale și pierderea locurilor de muncă în instituțiile administrative vizate de procesul regionalizării.

Un alt argument îl reprezintă nivelul ridicat al costurilor pe care le implică procesul complex și îndelungat al regionalizării României, costuri ce vor fi suportate din resurse publice, deci din banii contribuabililor, precum și creșterea birocrăției, datorită multiplelor schimbări legislative necesare, precum și datorită etapelor indispensabile ale tranziției de la actuala formă de organizare administrativă spre cea regională.

7. Precizăm că, *Guvernul României a aprobat Strategia națională de dezvoltare urbană integrată pentru orașe reziliente, verzi, inclusive și competitive 2022-2035 – Politica urbană a României, prin Hotărârea Guvernului nr. 1575/2022.*

Totodată, menționăm faptul că la nivelul Ministerului Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Administrației a fost elaborat un proiect de lege pentru revizuirea *Planului de amenajarea teritoriului național, secțiunea a IV a – Rețeaua de localități*. Proiectul de lege conține reglementări privind revizuirea sistemului de clasificare a localităților după rolul lor teritorial, revizuirea sistemului de indicatori minimali, definirea procedurilor de trecere a localităților de la o categorie la alta, introducerea unui sistem de monitorizare a nivelului de echipare tehnică a localităților în raport cu rolul teritorial etc. Astfel, în proiectul de lege a fost identificată categoria comunelor poli rurale, cu rol de "loc central" la nivelul zonelor lipsite de orașe pe o rază de 25-30 km și care pot prelua serviciile teritoriale în domeniile economic, social și cultural pentru a deservi atât populația proprie, cât și populația comunelor învecinate, aspecte care sunt abordate și în cadrul *Strategiei de dezvoltare teritorială a României*, care se află în dezbateră comisiilor permanente ale Camerei Deputaților.

8. În concluzie, argumentele menționate în Expunerea de motive care însoțește propunerea legislativă transmisă spre consultare nu sunt

reprezentative și determinante pentru a aduce în atenția legiuitorului modificarea cadrului legislativ actual și mai mult, modalitatea de realizare a acestui demers nu este în acord cu prevederile Legii fundamentale.

III. Punctul de vedere al Guvernului

Având în vedere considerentele menționate, **Guvernul nu susține adoptarea acestei inițiative legislative.**



Ion-Marcel CIOLACU
PRIM-MINISTRU

Domnului deputat Alfred-Robert SIMONIS
Președintele interimar al Camerei Deputaților