



CONSILIUL LEGISLATIV

Biroul permanent al Senatului

608, 20.12.2024

## AVIZ

### **referitor la propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 155/2001 privind aprobarea programului de gestionare a câinilor fără stăpân**

Analizând propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 155/2001 privind aprobarea programului de gestionare a câinilor fără stăpân (b608/19.11.2024), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr. XXXV/4999/27.11.2024 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr. D1289/27.11.2024,

## **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 modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 155/2001 privind aprobarea programului de gestionare a câinilor fără stăpân, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 227/2002, cu modificările și completările ulterioare.

Potrivit **Expunerii de motive**, „*Campaniile de sterilizare gratuită, prin parteneriate cu clinici veterinare și organizații nonguvernamentale, reprezintă o soluție salvatoare în acest sens, singura prin care ne asigurăm că atât cetățenii, cât și animalele nu sunt în pericol. Este cea mai umană și mai inteligentă metodă de a înlătura riscurile sociale și de a proteja animalele de chinurile prin care trec după abandonarea lor în spații publice.*”

2. Prin conținutul său normativ, propunerea legislativă face parte din categoria legilor ordinare, iar în aplicarea prevederilor art. 75 alin. (1) din Constituția României, republicată, prima Cameră sesizată este Senatul.

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

4. Analizând conținutul propunerii legislative, în ceea ce privește fondul reglementărilor preconizate, semnalăm că prin modalitatea de exprimare a intenției normative se instituie reguli insuficient conturate, contrare dispozițiilor Legii nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare, care nu sunt de natură să conducă la o cât mai mare stabilitate și eficiență legislativă, **fiind susceptibile să încalce prevederile art. 1 alin. (5) din Constituție.**

Precizăm că, pentru a asigura legislației interne o cât mai bună înțelegere și implicit o aplicare corectă, este esențial ca redactarea acesteia să fie una de calitate. Referitor la acest aspect, menționăm că, potrivit art. 6 alin. (1) teza I din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, „*Proiectul de act normativ trebuie să instituie reguli necesare, suficiente și posibile care să conducă la o cât mai mare stabilitate și eficiență legislativă. [...]*”.

Cu privire la aceste aspecte, Curtea Constituțională s-a pronunțat în mai multe rânduri<sup>1</sup>, statuând că „*una dintre cerințele principiului respectării legilor vizează calitatea actelor normative*” 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*” .

Totodată, menționăm că, astfel cum a fost dezvoltat în jurisprudența Curții Constituționale<sup>2</sup>, Curtea a reținut că principiul legalității presupune existența unor norme de drept intern suficient de accesibile, precise și previzibile în aplicarea lor, conducând la caracterul de *lex certa* al normei. Legiuitorului îi revine obligația ca în

---

<sup>1</sup> A se vedea paragraful 35 din Decizia Curții Constituționale nr. 22/2016 care trimite la Decizia nr. 1 din 10 ianuarie 2014, Decizia nr. 17 din 21 ianuarie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 79 din 30 ianuarie 2015, paragrafele 95 și 96.

<sup>2</sup> A se vedea, în acest sens, spre exemplu, Decizia nr. 193 din 6 aprilie 2022, paragraful 23, Decizia nr. 189 din 2 martie 2006, sau Decizia nr. 26 din 18 ianuarie 2012.

actul de legiferare, indiferent de domeniul în care își exercită această competență constituțională, să dea dovadă de o atenție sporită în respectarea acestor cerințe, concretizate în claritatea, precizia și predictibilitatea legii<sup>3</sup>.

În acest sens, precizăm următoarele:

**4.1.** Semnalăm că **Expunerea de motive** nu respectă structura instrumentului de prezentare și motivare prevăzută la art. 31 din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, deoarece nu sunt prezentate, printre altele, informații cu privire la **insuficiențele și neconcordanțele reglementărilor în vigoare, la impactul financiar asupra bugetului general consolidat**. În instrumentul de motivare nu sunt argumentate toate soluțiile legislative preconizate, ceea ce contravine dispozițiilor art. 32 alin. (2) teza I din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, potrivit căruia „*Motivarea trebuie să se refere la forma finală a proiectului de act normativ*”. În acest sens, menționăm ipoteza prevăzută la pct. 1 referitor la textele propuse pentru art. 1 alin. (5) și (6) care prevede o definiție diferită față de cea reglementată, nefiind exprimate argumentele în instrumentul de motivare care au stat la baza promovării respectivei soluții.

**4.2.** Referitor la obiectul de reglementare al prezentei propuneri legislative, semnalăm că, potrivit dispozițiilor art. 13 lit. a) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, „*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, la **pct. 1**, referitor la soluția preconizată pentru **art.1 alin. (5)**, semnalăm că expresia „*câine de rasă comună*”, care este definită ca fiind „*orice câine care nu are certificat de origine valabil și drept de reproducție, conform reglementărilor*”, nu se corelează cu dispozițiile *de lege lata* ale art. 2 lit. i) din Normele metodologice de aplicare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 155/2001 privind aprobarea programului de gestionare a câinilor fără stăpân, aprobate prin Hotărârea Guvernului nr. 1059/2013, prin care se reglementează

---

<sup>3</sup> A se vedea Decizia nr. 845 din 18 noiembrie 2020, paragraful 92.

semnificația respectivei noțiuni ca fiind „*orice câine care nu poate fi asimilat unei rase omologate*”.

De asemenea, precizăm că prin folosirea sintagmei „*Prin câine de rasă comună se înțelege orice câine care nu are ... drept de reproducție, conform reglementărilor*”, nu este asigurată claritatea și predictibilitatea soluției preconizate pentru **art. 1 alin. (5)**, întrucât în actuala redactare, se înțelege că animalului îi este interzis în mod expres dreptul de reproducție. Or, menționăm că, de *lege lata*, potrivit dispozițiilor art. 13<sup>2</sup> din actul de bază, se instituie exclusiv obligativitatea sterilizării câinilor cu sau fără stăpân aparținând rasei comune, metișii acestora, excepție făcând exemplarele cu regim special, dar nu se face mențiune referitoare la interzicerea respectivului drept.

În plus, semnalăm că, prin gradul mare de generalitate, sintagma „*conform reglementărilor*” afectează predictibilitatea și claritatea normei juridice, deoarece nu menționează în mod expres actele vizate, fiind încălcate dispozițiile art. 50 alin. (1) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

Totodată, la **pct. 2**, în ceea ce privește soluția legislativă pentru **art. 13<sup>2</sup>** prin care se instituie obligativitatea sterilizării și a pisicilor cu sau fără stăpân aparținând rasei comune, precum și a metișilor acestora, semnalăm că, astfel cum este formulată sintagma „*excepție făcând exemplarele cu regim special prevăzute în normele metodologice de aplicare a prezentei ordonanțe de urgență*”, se înțelege că respectivele exemplare cu regim special din clasa pisicilor s-ar regăsi în cuprinsul normelor metodologice de aplicare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 155/2001 privind aprobarea programului de gestionare a câinilor fără stăpân, aprobate prin Hotărârea nr. 1059/2013.

Menționăm că normelor metodologice de aplicare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 155/2001 nu cuprind astfel de norme, astfel că utilizarea normei de trimitere este eronată. În plus, precizăm că ipotezele preconizate în proiect nu prevăd nici intervenții de natura completării sau a modificării asupra normelor.

De asemenea, semnalăm că noțiunea de „*pisică fără stăpân*”, este insuficient de clară, deoarece nu este definită în actul de bază, ceea ce afectează predictibilitatea și accesibilitatea normei. În acest sens, menționăm că, potrivit prevederilor art. 25 din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, „*În cadrul soluțiilor legislative preconizate trebuie să se realizeze o configurare*

*explicită a conceptelor și noțiunilor folosite în noua reglementare, care au un alt înțeles decât cel comun, pentru a se asigura astfel înțelegerea lor corectă și a se evita interpretările greșite.”.*

Pe de altă parte, în ceea ce privește soluția preconizată la **pct. 3**, prin care se prevede completarea art. 13<sup>4</sup> în sensul introducerii a trei noi alineate, semnalăm faptul că ipoteza juridică promovată pentru **art. 13<sup>4</sup> alin. (1)** este deja prevăzută în actul de bază, aspect care contravine dispozițiilor art. 16 alin. (1) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare care statuează că „În procesul de legiferare este interzisă instituirea aceluiași 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.”.

**4.3.** Precizăm că soluțiile propuse la **pct. 3** pentru **art. 13<sup>4</sup> alin. (2)** și **(3)**, care vizează reglementarea posibilității de subvenționare a costurilor pentru sterilizarea, identificarea și înregistrarea atât a câinilor, cât și a pisicilor cu stăpân ce aparțin rasei comune sau a metişilor acestora aflați pe raza unităților administrativ-teritoriale de către autoritățile administrației publice locale, precum și în ceea ce privește încredințarea din bugetul local de către consiliile locale și județene în ceea ce privește realizarea acțiunilor de sterilizare a câinilor și pisicilor către asociații și fundații care desfășoară activități în domeniul protecției animalelor, cu obligația asigurării de către acestea a serviciilor medical-veterinare, sunt similare cu dispozițiile care fac obiectul art. 2<sup>1</sup> alin. (1) și (2) din actul de bază.

Ca urmare, precizăm că sunt încălcate prevederile art. 13, 14 și 16 din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, generând paralelism legislativ.

Din perspectiva unificării și a unei mai bune sistematizări a legislației, în considerarea art. 24 din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, apreciem că soluțiile preconizate ar fi trebuit să facă obiectul unui proiect de sine-stătător, care să acopere întreaga problematică a relațiilor sociale ce reprezintă obiectul de reglementare, pentru a se evita lacunele legislative.

În acest sens, menționăm obligația sterilizării pisicilor cu sau fără stăpân sau aspecte ce se referă la extinderea acțiunilor de sterilizare, ale căror costuri pot fi subvenționate din bugetul local de către autoritățile administrației publice locale și/sau consiliile locale și județene, și



asupra pisicilor, cu atât mai mult cu cât, în instrumentul de motivare este evidențiat faptul că „În prezent, legislația în vigoare le permite autorităților locale să aloce acest sprijin doar pentru câini ..., nu și pentru pisici.”.

Pe de altă parte, semnalăm că, prin utilizarea sintagmelor „pot asigura” în textul propus pentru **art. 13<sup>4</sup> alin. (2)**, respectiv „pot încredința și subvenționa” în textul propus pentru **art. 13<sup>4</sup> alin. (3)**, nu sunt stabilite dispoziții exprese referitoare la obligațiile ce revin destinatarilor normei juridice. Astfel, instituind doar o posibilitate, textul propus este de natură să determine ambiguități cu privire la efectele pe care legea le-ar putea produce. Sub acest aspect, sunt încălcate dispozițiile art. 8 alin. (2) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, potrivit căruia „(2) Prin modul de exprimare **actul normativ trebuie să asigure dispozițiilor sale un caracter obligatoriu.**”.

\*

\* \*

Ca urmare a celor de mai sus, este necesar ca propunerea legislativă să fie reconsiderată în totalitate, atât din punctul de vedere al configurării soluțiilor legislative preconizate, care trebuie să fie în concordanță cu dispozițiile legale în vigoare, cât și din punctul de vedere al exprimării soluțiilor, în acord cu exigențele de tehnică legislativă, în mod clar și precis, fără echivoc.

**PRESEDINTE**

**Florin IORDACHE**

București  
Nr. 1311/19.12.2024

O.U.G. nr. 155/2001

M. Of. nr. 794/13 dec. 2001

**Ordonanță de urgență privind aprobarea programului de gestionare a câinilor fără stăpân**

aprobată cu modificări și completări prin L. nr. 227/2002

M. Of. nr. 289/29 apr. 2002

- |  |   |                             |  |
|--|---|-----------------------------|--|
| 1. modificări prin                           | L. nr. 227/2002   | M. Of. nr. 289/29 apr. 2002 |  |
|  | Lege pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 155/2001 privind aprobarea programului de gestionare a câinilor fără stăpân  |                             | <i>modifică art.1, art.4, art.5, art.7 alin.(1) și (3), art.8, art.10, art.11, art.14 lit.a, art.17, anexa nr. 1, anexa nr. 2, anexa nr. 3, anexa nr.4; introduce anexa nr. 5</i>  |
| 2. aprobată cu modificări și completări prin | L. nr. 227/2002   | M. Of. nr. 289/29 apr. 2002 |  |
|  | Lege pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 155/2001 privind aprobarea programului de gestionare a câinilor fără stăpân  |                             |  |
| 3. modificări prin                           | L. nr. 391/2006   | M. Of. nr. 892/2 nov. 2006  |  |
|  | Lege pentru modificarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 155/2001 privind aprobarea programului de gestionare a câinilor fără stăpân  |                             | <i>modifică: art.4, art.7 alin.(3)</i>   |
| 4. modificări prin                           | L. nr. 187/2012   | M. Of. nr. 757/12 nov. 2012 |  |
|  | Lege pentru punerea în aplicare a Legii nr. 286/2009 privind Codul penal  |                             | <i>modifică, la data de 1 februarie 2014, art. 13, art. 14, art. 15</i>  |
|  | <b>Dispune republicarea cu renumerotare</b><br>(v. Decizia I.C.C.J. nr. 4/2014 - M. Of. nr. 434/13 iun. 2014)   |                             |  |
| 5. modificări prin                           | L. nr. 258/2013   | M. Of. nr. 601/26 sep. 2013 |  |
|  | Lege pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 155/2001 privind aprobarea programului de gestionare a câinilor fără stăpân   |                             | <i>modifică art. 1, art. 2, art. 3, art. 4, art. 5, art. 6, art. 7, art. 8, art. 9, art. 10, art. 11, art. 12, art. 14, art. 15, anexa nr. 1, anexa nr. 2, anexa nr. 3, anexa nr. 4, anexa nr. 5; introduce art. 1<sup>1</sup>, art. 13<sup>1</sup> - 13<sup>6</sup></i> |
| 6. admisă excepție de neconst. prin          | D.C.C. nr. 23/2018  | M. Of. nr. 216/9 mar. 2018  |  |
|  | Decizia nr. 23 din 23 ianuarie 2018 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 133 alin. (5) și a sintagmei "numai după identificarea acestora", cuprinsă în art. 13_4 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 155/2001 privind aprobarea programului de gestionare a câinilor fără stăpân, prin raportare la teza întâi a acestui articol, referitoare la "acțiunea de vaccinare antirabică a câinilor cu stăpân" |                             | <i>art. 13<sup>4</sup>, în ceea ce privește sintagma „numai după identificarea acestora”, prin raportare la teza întâi a acestui articol, referitoare la „acțiunea de vaccinare antirabică a câinilor cu stăpân”</i>   |
| 7. modificări prin                           | L. nr. 368/2023   | M. Of. nr. 1106/8 dec. 2023 |  |
|  | Lege pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 155/2001 privind aprobarea programului de gestionare a câinilor fără stăpân   |                             | <i>modifică art. 2 alin. (1) și (4), art. 13<sup>4</sup>, anexa nr. 2 lit. A pct. 1 și 4; introduce alin. (1<sup>1</sup>) la art. 1, art. 2<sup>1</sup> la art. 2; abrogă pct. 5 lit. A de la anexa nr. 2</i>  |