



CONSILIUL LEGISLATIV

Directorat General al Senatului
b112/03.03.2026
17.04.2026

AVIZ

referitor la propunerea legislativă pentru modificarea și completarea art. 10 din Legea 78/2014 privind reglementarea activității de voluntariat în România

Analizând propunerea legislativă pentru modificarea și completarea art. 10 din Legea 78/2014 privind reglementarea activității de voluntariat în România (b112/03.03.2026), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr. XXXV/1114/09.03.2026 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr. D178/10.03.2026,

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 modificarea și completarea art. 10 din Legea nr. 78/2014 privind reglementarea activității de voluntariat din România, cu modificările și completările ulterioare, urmărind recunoașterea vechimii în muncă pentru perioadele în care o persoană a desfășurat activități de voluntariat, precum și asimilarea acestor perioade celor necontributive.

Menționăm că prezenta propunere a fost **avizată nefavorabil de Consiliul Economic și Social** cu nr. 2138/25.03.2026.

2. Prin conținutul său normativ, propunerea legislativă face parte din categoria legilor organice, potrivit art. 73 alin. (3) lit. p), din Constituția României, republicată, iar în aplicarea art. 75 alin. (1) 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. Semnalăm că o **altă propunere legislativă** (b303/12.06.2018), conținând intervenții legislative asupra Legii nr. 78/2014 privind

reglementarea activității de voluntariat din România, **a fost respinsă definitiv** de ambele camere la data de 28.09.2021¹, în cazul acesteia fiind emise: aviz negativ de către Consiliul Legislativ, aviz nefavorabil de către Consiliul Economic și Social și punct de vedere al Guvernului în care se concluzionează că nu se susținea adoptarea respectivei reglementări.

Întrucât intervențiile cuprinse în prezentul proiect se regăsesc în formulări aproape identice în propunerea legislativă respinsă, neexistând modificări legislative care să schimbe sensul noțiunii de *voluntariat*, caracterul avizului Consiliului Legislativ rămâne neschimbat.

5. Cu titlu preliminar, precizăm următoarele:

5.1. Potrivit art. 6 alin. (1) teza a II - a din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare, **soluțiile pe care le cuprinde noua reglementare trebuie să fie temeinic fundamentate**, luându-se în considerare interesul social, politica legislativă a statului român și cerințele corelării cu ansamblul reglementărilor interne.

În acest context, semnalăm că **Expunerea de motive** este foarte restrânsă (rezumându-se la șase paragrafe și 18 rânduri), **nu conține argumentele care justifică soluțiile legislative preconizate** și nu respectă structura prevăzută la art. 31 din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, nefiind prezentate, printre altele, insuficiențele și neconcordanțele reglementărilor în vigoare, impactul financiar asupra bugetului general consolidat, impactul socioeconomic și nici informații referitoare la consultările derulate în vederea elaborării prezentei propuneri.

5.2. Pentru a asigura legislației interne o cât mai bună înțelegere și o aplicare corectă, este esențial **ca soluțiile să fie temeinic fundamentate, redactarea acestora să fie una de calitate** și să respecte normele de tehnică legislativă prevăzute de Legea nr. 24/2000, Curtea Constituțională, statuând în mai multe rânduri² că „dispozițiile art. 6 din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă [...] instituie **obligatia fundamentării actelor normative**. [...]. **Lipsa unei fundamentări temeinice a actului normativ în discuție determină [...], încălcarea prevederilor din Constituție cuprinse în art. 1 alin. (5) [...]**”³ și că „**una dintre cerințele principiului respectării legilor vizează calitatea actelor normative**” , „**respectarea prevederilor Legii**

¹ https://www.cdep.ro/pls/proiecte/upl_pck2015.proiect?idp=17463&cam=2

² A se vedea paragraful 35 din Decizia Curții Constituționale nr. 22/2016, care trimite la Decizia nr. 1 din 10 ianuarie 2014 și la Decizia nr. 17 din 21 ianuarie 2015.

³ Decizia Curții Constituționale nr. 682 din 27 iunie 2012

nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative” constituind un „veritabil criteriu de constituționalitate prin prisma aplicării art. 1 alin. (5) din Constituție”.

5.3. Astfel, constatăm că **principiul legalității, în componenta referitoare la calitatea legii**, este încălcat atât prin caracterul sumar al instrumentului de prezentare și motivare, ce nu răspunde exigenței fundamentării actului normativ, cât și prin soluția legislativă preconizată la pct. 1 cu referire la art. 10 alin. (2) din Legea nr. 78/2014, textul fiind neclar și lipsit de predictibilitate, de pildă, prin folosirea exprimării eliptice „fiind asimilată ca perioadă necontributivă”, fără a fi avute în vedere, de exemplu, normele de tehnică legislativă cuprinse la art. 6 alin. (1) teza I⁴, la art. 8 alin. (4) teza I⁵ și la art. 36 alin. (1)⁶ din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

6. În ceea ce privește soluțiile preconizate la **pct. 1 și 2**, analiza nu poate porni decât de la înțelesul cuvântului „voluntariat”, continuând cu identificarea, prin raportare la normele *de lege lata* și *de lege ferenda*, a consecințelor juridice ale prestării activității de voluntariat, în cele ce urmează fiind reținute unele aspecte comune celor două dispoziții propuse.

6.1. În primul rând, observăm că **nu este avut din vedere sensul termenului voluntariat**, stabilit atât în Dicționarul explicativ al limbii române - *activitate desfășurată în folosul altor persoane sau al societății fără a urmări un câștig material*, cât și în art. 3 lit. a) din Legea nr. 78/2014 - *participarea voluntarului persoană fizică la activități de interes public desfășurate în folosul altor persoane sau al societății, organizate de către persoane juridice de drept public sau de drept privat, fără remunerație, individual sau în grup*.

Către această concluzie conduce și redactarea Expunerii de motive, unde regăsim exprimări precum: „nu oferă în prezent o formă de valorizare reală a experienței dobândite în activitățile de voluntariat”, „creșterea prestigiului activităților de voluntariat”, „Munca voluntară nu este contabilizată prin nici un act legal, administrativ sau orice altă formă, ca și vechime în activitate, dar efortul celor care desfășoară o muncă voluntară ... se observă în evoluția societății”. Prin urmare, ar rezulta că activitatea de voluntariat nu este prestată din altruism (dezinteresat), ci

⁴ „Proiectul de act normativ trebuie să instituie reguli necesare, suficiente și posibile care să conducă la o cât mai mare stabilitate și eficiență legislativă”.

⁵ „Textul legislativ trebuie să fie formulat clar, fluent și inteligibil, fără dificultăți sintactice și pasaje obscure sau echivoce”.

⁶ „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”.

pentru obținerea unor câștiguri materiale, constând în recunoașterea vechimii în muncă, ce poate fi valorificată cu prilejul încadrării în muncă, pentru obținerea unei remunerații mai mari, dar și în vederea acordării de prestații de asigurări sociale.

6.2. În acest context, precizăm că prin recunoașterea vechimii în muncă pentru perioada corespunzătoare activităților de voluntariat, **motivația voluntarului nu va mai fi una emoțională, spirituală, de solidarizare cu persoane aflate în situații dificile, ci una materială și va conduce la schimbarea fundamentală a sensului termenului voluntariat.** Foarte probabil, în acest mod, anumite persoane vor fi încurajate să presteze activități de voluntariat, formal sau pentru durate foarte scurte în scopul acumulării de vechime în muncă și perioade necontributive⁷ și, deci, al obținerii unei pensii, nefiind respectat chiar principiul prevăzut la art. 4 lit. c) din actul de bază, referitor la „desfășurarea voluntariatului cu excluderea remunerației din partea beneficiarului activității”, *lato sensu* „remunerație” însemnând beneficiu material, imediat sau ulterior.

De asemenea, angajatorii ar avea posibilitatea de a utiliza munca voluntarilor în locul muncii plătite, adică va fi eludat chiar **principiul** exprimat la art. 4 lit. e) din actul de bază - „activitatea de voluntariat nu substituie munca plătită”, ceea ce va conduce la reglementări contradictorii în același act normativ.

6.3. Reamintim faptul că, în urma prestării activităților de voluntariat, voluntarului îi sunt recunoscute *de lege lata* beneficii, dar nu de natură pecuniară, deoarece potrivit art.10 alin. (2) *de lege lata*, „activitatea de voluntariat se consideră **experiență profesională și/sau în specialitate**, în funcție de tipul activității, dacă aceasta este realizată în domeniul studiilor absolvite”.

6.4. Referitor la atestarea perioadei de vechime în muncă, aferentă perioadei de voluntariat, semnalăm că propunerea legislativă nu conține soluții, astfel încât ar urma să se aplice art. 10 alin. (3) și (4) din Legea nr. 78/2014, potrivit căreia perioada și numărul de ore de voluntariat pot fi consemnate într-un certificat de voluntariat, eliberat la cererea voluntarului de organizația-gazdă.

6.5. În altă ordine de idei, menționăm că, potrivit art. 11, **contractul de voluntariat nu trebuie încheiat în formă autentică**, ci doar în formă scrisă și **nu trebuie înregistrat într-un registru public**, ci doar în registrul de evidență a voluntarilor ținut de organizația-gazdă. Prin urmare, **prestarea efectivă a activităților de voluntariat nu este**

⁷ Presupunem, în absența unei trimiteri sau a unor detalii, că sunt vizate perioadele necontributive asimilate stagiului de cotizare necesar pentru a beneficia de prestații de asigurări sociale.

verificată de nicio autoritate, căci potrivit art. 23¹ din aceeași Legea nr. 78/2014⁸, inspectorii de muncă doar constată contravențiile constând în nerespectarea de către organizația-gazdă a dispozițiilor art. 10 alin. (1) și ale art. 11 alin. (4), (6) și (10) și aplică sancțiunea amenzii de la de la 10.000 lei la 20.000 lei, urmărindu-se combaterea fenomenului de muncă nedeclarată⁹.

6.6. Observăm că prin recunoașterea vechimii în muncă în cazul activităților de voluntariat, se va obține exact efectul contrar combaterii muncii nedeclarate, adică se va oferi o soluție legală de evitare a încheierii unui contract individual de muncă sau a unui contract civil având ca obiect efectuarea prestațiilor respective, deoarece „voluntarul” nu va presta activități de voluntariat, ci, de regulă, activități specifice raportului juridic de muncă, însă munca nu va fi remunerată, ci doar recompensată cu un certificat prin care se atestă, pe lângă dobândirea de experiență profesională și/sau în specialitate, și vechimea în muncă.

7. La pct. 1 referitor la textul preconizat pentru art. 10 alin. (2), prin care se propune recunoașterea vechimii în muncă pentru perioade în care o persoană a desfășurat activități de voluntariat, în completarea argumentelor de mai sus, în primul rând, precizăm că este evident că acesta nu se corelează cu prevederile art. 10 alin. (1) din actul de bază, potrivit căroră, *„este interzis, sub sancțiunea anulabilității, să se încheie contract de voluntariat în scopul de a evita încheierea unui contract individual de muncă sau, după caz, a unui contract civil de prestări de servicii ori a altui contract civil cu titlu oneros pentru efectuarea prestațiilor respective”*¹⁰.

Raportat la cele de mai sus, întrucât că „de esența voluntariatului este caracterul său de activitate de interes public,

⁸ Introdus prin art. V din Legea nr. 100/2024 pentru modificarea și completarea unor acte normative în domeniul asistenței sociale, precum și pentru completarea Legii nr. 78/2014 privind reglementarea activității de voluntariat în România și pentru modificarea Legii nr. 272/2004 privind protecția și promovarea drepturilor copilului

⁹ Așa cum reiese din Expunerea de motive a Legii nr. 100/2024, unde măsura propusă la art. V este argumentată astfel: „Completarea prevederilor legii cu reglementarea faptelor contravenționale și sancțiunilor aferente acestora pentru nerespectarea prevederilor referitor la **interzicerea, sub sancțiunea anulabilității, de a se încheia un contract de voluntariat în scopul de a evita încheierea unui contract individual de muncă sau, după caz, a unui contract civil de prestări de servicii ori a altui contract civil cu titlu oneros pentru efectuarea prestațiilor respective**, la elementele contractului de voluntariat și la obligația înregistrării acestora în registrul de evidență a voluntarilor ținut de organizația-gazdă. Documentul poate fi consultat la adresa <https://www.cdep.ro/proiecte/2024/000/00/8/em10.pdf>

¹⁰ Referitor la această normă, la paragraful 17 din Decizia nr. 457/2024, Curtea Constituțională a reținut că „(...) dispozițiile art. 10 alin. (1) din Legea nr. 78/2014 stabilesc expres interdicția, sub sancțiunea anulabilității, a încheierii unui contract de voluntariat în scopul de a evita încheierea unui contract individual de muncă sau, după caz, a unui contract civil de prestări de servicii ori a altui contract civil cu titlu oneros pentru efectuarea prestațiilor respective. Corelativ, dispozițiile Codului muncii instituie răspunderea contravențională sau penală, după caz, în cazul primirii la muncă fără încheierea unui contract individual de muncă [a se vedea art. 260 alin. (1) lit. e) și f) și art. 264 alin. (3) din Codul muncii]”.

organizată de persoane juridice fără scop lucrativ, desfășurată **fără remunerație**¹¹, apreciem¹² că soluția preconizată „ar putea conduce la crearea unui mecanism juridic inapt să protejeze eficient, în plan legislativ, dreptul fundamental la muncă”.

În al doilea rând, făcând abstracție de urmărirea obținerii unui beneficiu material prin prestarea activității de voluntariat, contrară sensului noțiunii de *voluntariat*, nu este clar dacă se urmărește recunoașterea vechimii în muncă în scopul exclusiv al valorificării respectivelor perioade în vederea obținerii unor prestații de asigurări sociale, în temeiul Legii nr. 360/2023, sau și pentru obținerea altor beneficii specifice raporturilor juridice de muncă, textul fiind lipsit de claritate și precizie.

8. La pct. 2 referitor la art. 10 alin. (2¹), semnalăm că, deși este stabilită o durată minimă de 1 an a activității de voluntariat pentru a fi recunoscută vechimea în muncă, **nu este prevăzut și numărul minim de ore de voluntariat** care ar trebui realizat, **astfel încât voluntariatul este posibil, de fapt, să nu existe sau să fie insignifiant**, iar activitatea prestată ca voluntar simbolic nu va prezenta nici valoare socială - ca expresie a cetățeniei active, a solidarității și responsabilității sociale, și cu atât mai puțin valoare profesională - ca expresie a dezvoltării personale, profesionale, interculturale și lingvistice a respectivei persoane, valori în considerarea cărora statul român recunoaște anumite efecte ale activității prestate ca voluntar.

În plus, precizăm că recunoașterea vechimii în muncă în cazul voluntariatului ar implica necesitatea schimbării denumirii activității prestate care, urmărindu-se câștiguri materiale salariale aferente unui raport de muncă sau civil viitor ori corespunzătoare prestațiilor de asigurări sociale, **nu va mai putea fi considerată voluntariat**.

9. Prin urmare, singura concluzie logică ce rezultă din necesitatea respectării înțelesului obișnuit, dar și juridic al noțiunii de *voluntariat* - **prestarea de activități de voluntariat neavând ca motivație recompensa materială**, este aceea a renunțării la promovarea soluțiilor cuprinse în prezenta propunere.

PRESEDINTE

Florin IORDACHE

București

Nr. 314/02.04.2026

¹¹ A se vedea paragraful 13 din aceeași decizie, sublinierile noastre.

¹² Făcând aplicarea celor reținute în partea de început a paragrafului 17 din decizia citată.