



CONSILIUL LEGISLATIV

Oficiu permanent al Senatului

Sp. 592 / 15.12.2025

Oficiu permanent al Senatului

L. 628 / 22.12.2025

AVIZ

referitor la propunerea legislativă privind introducerea taxei de campare pentru pescarii amatori în Rezervația Biosferei Delta Dunării

Analizând propunerea legislativă privind introducerea taxei de campare pentru pescarii amatori în Rezervația Biosferei Delta Dunării (b592/13.11.2025), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr. XXXV/6420/17.11.2025 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr. D1019/18.11.2025,

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 reglementarea cadrului legal în vederea introducerii taxei de campare pentru pescarii amatori în Rezervația Biosferei Delta Dunării și stabilirea modalității de plată a acesteia.

Potrivit **Expunerii de motive**, „Actualul cadru normativ (Legea nr. 82/1993 privind constituirea Rezervației Biosferei Delta Dunării, cu modificările și completările ulterioare, precum și Regulamentul ARBDD) nu oferă o alternativă legală de campare controlată, cu respectarea mediului și plata unei taxe corespunzătoare. (...). Măsura are caracter de echilibru între protecția mediului și libertatea activităților recreative, transformând o situație sancționabilă într-una reglementată, controlată și fiscalizată, cu beneficii directe pentru ARBDD și comunitățile locale”.

2. Prin conținutul său normativ, proiectul 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. Semnalăm că **sediul materiei** pentru desfășurarea tuturor activităților din cadrul **Rezervației Biosferei „Delta Dunării”** îl reprezintă **Legea nr. 82/1993 privind constituirea Rezervației Biosferei „Delta Dunării”, cu modificările și completările ulterioare, care stabilește atât structura de organizare, cât și sursele de finanțare a cheltuielilor.**

Precizăm că asupra Rezervației este instituit regimul de arie naturală protejată, conform **Ordonanței 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.

De asemenea, menționăm că **domeniul este reglementat generic de Legea pescuitului și a protecției resursei acvatice vii nr. 176/2024**, precum și de **Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 23/2008 privind pescuitul și acvacultura**, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 317/2009, cu modificările și completările ulterioare.

Prin urmare, având în vedere cele expuse *supra*, precizăm că demersul normativ preconizat trebuie să se refere la actualele realități legislative în domeniu, pentru **asigurarea integrării organice a reglementării în sistemul legislației**, respectarea **principiului unicității reglementării în materie** pe nivele normative și **evitarea paralelismelor** în procesul de legiferare, cerințe instituite potrivit art. 13, 14 și 16 din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, astfel recomandăm a se interveni în sensul dorit asupra **Legii nr. 82/1993 privind constituirea Rezervației Biosferei „Delta Dunării”, cu modificările și completările ulterioare.**

5. Analizând conținutul propunerii legislative, în ceea ce privește **fondul reglementărilor preconizate**, semnalăm că, în integralitatea sa, modalitatea de redactare a proiectului **nu întrunește exigențele de calitate a unei legi.**

Referitor la acest aspect, menționăm că, potrivit art. 6 alin. (1) 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. Soluțiile pe care le cuprinde trebuie să fie temeinic fundamentate, luându-se în considerare interesul social, politica legislativă a statului român și cerințele corelării cu ansamblul reglementărilor interne și ale armonizării legislației naționale cu legislația comunitară și cu tratatele internaționale la care România este parte, precum și cu jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului.”.

Cu privire la aceste aspecte, Curtea Constituțională s-a pronunțat în mai multe rânduri¹, 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, precizăm că, astfel cum a fost dezvoltat în jurisprudența Curții Constituționale², aceasta 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 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 legii³.

În acest sens, semnalăm următoarele:

5.1. 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, neexistând referiri, spre exemplu, la motivul emiterii actului normativ, respectiv la cerințele care reclamă intervenția normativă, cu referire specială la insuficiențele și neconcordanțele reglementărilor în vigoare, la impactul socioeconomic, la impactul asupra sistemului juridic, subliniind implicațiile asupra legislației în vigoare, precum și la consultările derulate în vederea elaborării prezentei propuneri, ori măsurile de implementare.

¹ 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).

² 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.

³ A se vedea Decizia nr. 845 din 18 noiembrie 2020, paragraful 92.

Semnalăm că măsurile propuse în proiect **nu sunt prezentate** corespunzător în cuprinsul instrumentului de motivare, cel puțin cu privire la anumite aspecte, precum: „numeroși pescari amatori care desfășoară activități recreative în Delta Dunării se confruntă cu imposibilitatea legală de a campa în zonele de pescuit”, „instituirea unei taxe de campare pentru pescarii amatori”, fără ca această noțiune să fie definită în cuprinsul proiectului sau „asumarea obligației (...) respectării regulilor de conviețuire în zonele protejate natural” ori „crearea unui sistem online de declarare, plată și monitorizare a campării, similar celor utilizate pentru plata taxelor de pod sau parcare”, aspecte care nu sunt suficient argumentate în susținerea soluțiilor preconizate.

În plus, nu sunt respectate nici dispozițiile **art. 32 alin. (2)** din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, potrivit cărora motivarea trebuie să se refere la forma finală a proiectului de act normativ, întrucât „fiscalizarea” taxei de campare nu este cuprinsă în prezenta propunere.

5.2. În privința **conținutului normativ** al prezentei propuneri, subliniem că nu sunt respectate anumite dispoziții din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

În acest sens, semnalăm următoarele:

a) referitor la **art. 1**, nu se înțelege care este destinatarul taxei de campare și nici care este destinația sumelor colectate.

De asemenea, din formularea propusă nu se înțelege dacă prezentul proiect vizează introducerea taxei de campare asupra tuturor suprafețelor terestre, existente în perimetrul rezervației, delimitat potrivit prevederilor art. 2² alin. (1) din Legea nr. 82/1993, cu modificările și completările ulterioare, ca domeniu public de interes național aflat în administrarea Administrației Rezervației, indiferent de deținătorul acestora.

Din formularea actuală a **alin. (1)** se înțelege că taxa de campare este aplicabilă exclusiv „pescarilor amatori” și nu tuturor persoanelor care campează în perimetrul Rezervației Biosferei „Delta Dunării”, aspect ce nu conferă claritate demersului legislativ.

Totodată, nu se înțelege din redactarea normei dacă referirea la „perimetrul Rezervației Biosferei «Delta Dunării»” vizează taxa de campare sau calitatea de „amator” a pescarului.

Reținem observația și în ceea ce privește **alin. (2)**, referitor la utilizarea sintagmei „alte mijloace de adăpost temporar”.

Nu în ultimul rând, în ceea ce privește *configurarea explicită a conceptelor și a noțiunilor folosite în noua reglementare*, precizăm că noțiunea de „pescar amator” nu este definită și nici utilizată în alt act normativ din domeniu, unde este consacrată sintagma „pescuit recreativ/sportiv”, astfel încât, în cazul în care cele două noțiuni au înțeles diferit, ar fi fost necesară definirea celei dintâi.

b) la art. 2 alin. (1), unde se reglementează înființarea unei platforme „naționale sau locale dedicată”, iar administrarea acesteia este asigurată de „ARBDD sau de o instituție publică desemnată”, nu se stabilește cine are obligația realizării ori achiziționării acesteia și nici a modalității de achiziție ori a suportării acestor costuri, precum și a cheltuielilor de mentenanță, ori din ce surse de finanțare.

În plus, semnalăm lipsa de claritate și predictibilitate a normei determinată de caracterul ambiguu al dispoziției, în sensul că platforma este „națională sau locală dedicată”, administrarea acesteia fiind asigurată de „ARBDD sau de o instituție publică desemnată”, aspecte care fac inaplicabilă prevederea respectivă.

Totodată, nu se precizează cum se realizează colectarea și distribuirea respectivelor taxe.

La **alin. (2) lit. c)**, semnalăm lipsa de precizie a textului determinat de utilizarea sintagmei „alte metode electronice”.

Referitor la datele cu caracter personal, menționate la **alin. (3)**, nu reiese care sunt categoriile de date prelucrate, cine colectează aceste informații și în sarcina cui incumbă obligația respectării legislației privind protecția datelor cu caracter personal.

c) subliniem că enumerarea de la **art. 3 alin. (1)** vizează obligații generice, imprecise și greu cuantificabile, care sunt exclusiv în sarcina plătitorului de taxă, respectiv pescarul amator, fără a putea fi opozabile oricărei persoane care campează, dar nu are calitatea de pescar amator.

La **alin. (2)**, în ceea ce privește nerespectarea obligațiilor prevăzute la **alin. (1)**, semnalăm că norma este lipsită de claritate, previzibilitate și accesibilitate, întrucât nu sunt respectate dispozițiile art. 3 alin. (1) din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, potrivit cărora *actele normative prin care se stabilesc contravenții vor cuprinde descrierea faptelor ce constituie contravenții și sancțiunea ce urmează să se aplice pentru fiecare dintre acestea; în cazul sancțiunii cu amendă se vor stabili limita minimă și maximă a acesteia sau, după caz, cote procentuale din anumite valori; se pot stabili și tarife de determinare a despăgubirilor pentru pagubele pricinuite prin săvârșirea contravențiilor.*

Totodată, precizăm că stabilirea contravențiilor prin folosirea generică a sintagmei „aplicarea sancțiunilor contravenționale prevăzute de lege” nu este în acord cu principiul legalității care guvernează dreptul contravențional, așa cum a reținut Curtea Constituțională în Decizia nr. 30/2025.

Prin urmare, pentru reglementarea elementelor sus-menționate, ar fi fost necesar să se prevadă expres că nerespectarea obligațiilor prevăzute la **alin. (1)** constituie contravenție.

În ceea ce privește sancțiunile stabilite, precizăm că mai întâi trebuie indicată sancțiunea contravențională principală și apoi sancțiunea contravențională complementară constând în anularea autorizației de campare.

Pentru asigurarea unei reglementări complete, proiectul ar fi trebuit să cuprindă și norma privind aplicarea, în ceea ce privește contravențiile prevăzute la art. 3 alin. (2), a dispozițiilor Ordonanței Guvernului nr. 2/2001.

d) la art. 4 alin. (1), referitor la delimitarea zonelor de campare autorizate, se precizează ca aceasta se realizează „în funcție de capacitatea de suport a mediului și gradul de protecție a habitatelor”.

*

* *

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.

PRESEDINTE

Florin IORDACHE

București
Nr. 1033/12.12.2025