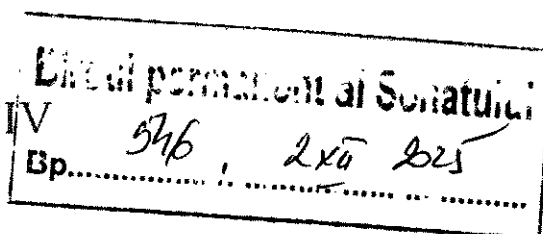


CONSILIUL LEGISLATIV



AVIZ

referitor la propunerea legislativă privind
facilitarea accesului la apă al populației

Biroul permanent al Senatului

567 / 8.12.2025

Analizând propunerea legislativă privind facilitarea accesului la apă al populației (b546/30.10.2025), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr. XXXV/6036/03.11.2025 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr. D961/04.11.2025,

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, în fapt, pe de o parte, plafonarea tarifului perceput pentru un metru cub de apă potabilă, produsă, transportată și distribuită prin rețeaua publică de alimentare cu apă, la cel mult 0,2% din salariul minim net pe economie, iar pe de altă parte, completarea dispozițiilor Ordonanței Guvernului nr. 7/2023 privind calitatea apei destinate consumului uman, aprobată cu modificări prin Legea nr. 96/2024, respectiv modificarea și completarea Legii apelor nr. 107/1996, cu modificările și completările ulterioare, fiind dispusă, totodată, și republicarea acesteia din urmă.

Potrivit Expunerii de motive, „*prezenta propunere legislativă răspunde unei necesități sociale stringente de a garanta accesul echitabil și universal al populației României la apă potabilă*”.

2. Prin conținutul său normativ, propunerea legislativă face parte din categoria legilor organice, fiind incidente prevederile art. 136

alin. (4) 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. Întrucât propunerea legislativă are implicații asupra bugetului de stat, este obligatorie solicitarea punctului de vedere al Guvernului, în conformitate cu dispozițiile art. 111 alin. (1) teza a doua din Constituția României, republicată.

Totodată, în considerarea dispozițiilor art. 15 din Legea responsabilității fiscal-bugetare nr. 69/2010, republicată, cu modificările și completările ulterioare, aflându-ne în prezența unei inițiative a cărei adoptare atrage majorarea cheltuielilor bugetare, inițiatorii trebuie să prezinte fișa financiară prevăzută la art. 15 din Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice, cu modificările și completările ulterioare.

În plus, menționăm că, potrivit art. 15 alin. (3) din Legea nr. 500/2002, *„După depunerea proiectului legii bugetare anuale la Parlament pot fi aprobate acte normative/măsuri/politici numai în condițiile prevederilor alin. (1), dar cu precizarea surselor de acoperire a diminuării veniturilor sau a majorării cheltuielilor bugetare, aferente exercițiului bugetar pentru care s-a elaborat bugetul.”*.

De asemenea, menționăm că, potrivit art. 14 alin. (4) și (5) din Legea nr. 273/2006 privind finanțele publice locale, cu modificările și completările ulterioare, *„(4) Nicio cheltuială din fonduri publice locale nu poate fi angajată, ordonanțată și plătită dacă nu este aprobată, potrivit legii, și dacă nu are prevederi bugetare și surse de finanțare. (5) După aprobarea bugetelor locale pot fi aprobate acte normative cu implicații asupra acestora, dar numai cu precizarea surselor de acoperire a diminuării veniturilor sau a majorării cheltuielilor bugetare aferente exercițiului bugetar pentru care s-au aprobat bugetele locale respective.”*.

5. Cu titlu preliminar, aducem în atenție că soluția preconizată de plafonare a tarifului pentru apa potabilă, așa cum se propune a fi reglementată, încalcă prevederile art. 135 alin. (1) din Constituție, care statuează că *„Economia României este economie de piață, bazată pe libera inițiativă și concurență.”*.

De asemenea, semnalăm că este afectată **libertatea economică**, consacrată la art. 45 din Legea fundamentală.

Potrivit jurisprudenței Curții Constituționale a României - de exemplu, Decizia nr. 223/2018 - *„principiul libertății economice, garantat la nivel constituțional în anul 2003, odată cu revizuirea Constituției, constituie, împreună cu libera inițiativă, fundamentul economiei de piață, având un conținut normativ complex, care privește atât începerea unei activități economice, cât și desfășurarea acesteia într-un mediu concurențial nedistorsionat de bariere legale discriminatorii și practici anticoncurențiale, abuzive sau neloiale. În considerarea specificului economiei de piață, rolul statului este limitat la crearea cadrului general, economic, social și politic, necesar pentru derularea activității operatorilor economici, ceea ce implică adoptarea unor reglementări restrictive, dar în limitele impuse de asigurarea respectării drepturilor și intereselor legitime ale tuturor, reglementări care nu pot afecta substanța drepturilor”*.

Totodată, semnalăm că propunerea – prin soluțiile preconizate la **art. 1 alin. (1) și (3)**, conform cărora tariful perceput nu poate depăși 0,2% din salariul minim net pe economie, respectiv potrivit cărora autoritățile administrației publice locale și centrale au obligația să asigure, din bugetele proprii, măsurile de compensare financiară pentru diferența respectivă în vederea respectării plafonului - încalcă **principiul autonomiei locale**, atât în componenta sa administrativă, cât și în cea financiară, consacrat la art. 120 alin. (1) din Constituție, potrivit căruia: *„Administrația publică din unitățile administrativ-teritoriale se întemeiază pe principiile descentralizării, autonomiei locale și deconcentrării serviciilor publice”*.

Precizăm că Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ, cu modificările și completările ulterioare, reglementează regimul general al autonomiei locale, definită la art. 5 lit. j), în mod asemănător Cartei europene a autonomiei locale, ca fiind *„dreptul și capacitatea efectivă a autorităților administrației publice locale de a soluționa și de a gestiona, în numele și în interesul colectivităților locale la nivelul cărora sunt alese, treburile publice, în condițiile legii”*.

Totodată, art. 84 alin. (3) din același act normativ stabilește faptul că *„Autonomia locală este numai administrativă și financiară, fiind exercitată pe baza și în limitele prevăzute de lege.”*, iar alin. (4) al

aceluiași articol prevede că „*Autonomia locală privește organizarea, funcționarea, competența și atribuțiile autorităților administrației publice locale, precum și gestionarea resurselor care, potrivit legii, aparțin comunei, orașului, municipiului sau județului, după caz*”.

Tot în legătură cu principiul autonomiei locale, menționăm că, potrivit dispozițiilor art. 13 alin. (1) din Legea nr. 241/2006, republicată, cu modificările și completările ulterioare, „*Autoritățile administrației publice **locale** au dreptul să verifice, **să aprobe** sau să respingă, în condițiile legii, fără a periclita rentabilitatea, calitatea și eficiența serviciului, **prețurile și tarifele** propuse de operatori, precum și să urmărească modul de respectare de către aceștia a normelor metodologice pentru stabilirea, ajustarea și modificarea prețurilor și tarifelor elaborate de A.N.R.S.C. și aprobate prin ordin al președintelui acesteia*”.

Față de cele de mai sus, precizăm că o intervenție a statului în sensul preconizat trebuie să fie determinată de îndeplinirea condițiilor prevăzute la art. 53 din Constituție.

6. Așa cum se va arăta *infra* cu titlu exemplificativ, menționăm că propunerea legislativă nu respectă prevederile art. 6 alin. (1) teza I din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, potrivit căreia „*Proiectul de act normativ trebuie să instituie reguli necesare, **suficiente și posibile** care să conducă la o cât mai mare stabilitate și eficiență legislativă*”.

De asemenea, propunerea nu se conformează prevederilor cuprinse în aceeași lege la art. 8 alin. (4) teza I - „*Textul legislativ trebuie să fie formulat **clar, fluent și inteligibil, fără** dificultăți sintactice și **pasaje obscure sau echivoce***” - și la art. 36 alin. (1) - „*Actele normative trebuie redactate într-un limbaj și stil juridic specific normativ, concis, sobru, **clar și precis, care să excludă orice echivoc** (...)*”.

Referitor la aceste aspecte, Curtea Constituțională s-a pronunțat în mai multe rânduri, statuând că „*una dintre cerințele principiului **respectării legilor vizează calitatea actelor normative***”, orice act normativ trebuind „*să îndeplinească anumite condiții calitative, printre acestea numărându-se **previzibilitatea**, ceea ce presupune că acesta trebuie să fie suficient de **clar și precis** pentru a putea fi aplicat*” 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”¹.

În legătură cu cele expuse mai sus, *exempli gratia*, reținem următoarele:

6.1. La **titlu**, semnalăm că nu sunt respectate prevederile art. 41 alin. (1) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, potrivit căroră titlul actului normativ **trebuie să reflecte obiectul reglementării** exprimat sintetic.

În legătură cu acest aspect, menționăm că propunerea legislativă cuprinde atât o serie de prevederi care se referă la **plafonarea tarifelor percepute pentru furnizarea apei potabile** produse, transportate și distribuite prin rețeaua publică de alimentare cu apă, cât și o serie de **intervenții legislative** asupra a două acte normative. Prin urmare, prin referirea generică la „facilitarea accesului la apă al populației”, titlu propus nu reflectă în mod corect obiectul reglementării, în niciunul dintre cazurile antereferite;

6.2. La **art. 1 alin. (2)**, în actuala redactare, norma preconizată impune operatorilor economici care sunt cheltuielile, respectiv costurile acoperite de tariful plafonat, fapt ce contravine principiului economiei de piață și al libertății economice, în ceea ce privește componenta liberei inițiative, amintite la pct. 5 supra.

În plus, tariful trebuie să reflecte costurile, aspect susținut inclusiv de dispozițiile art. 33 alin. (1) lit. b) din Legea nr. 241/2006 privind serviciul de alimentare cu apă și de canalizare, republicată, cu modificările și completările ulterioare, „*ajustarea periodică a prețurilor și tarifelor*” se face „*în raport cu modificările intervenite în costuri*”.

Totodată, eliminarea din factură a evidențierii separate a cheltuielilor și costurilor, poate afecta transparența din partea operatorilor economici, fiind lezată, totodată, competitivitatea și calitatea din acest sector.

La **alin. (3)**, precizăm că expresia „fonduri naționale” nu este consacrată în plan legislativ, nefiind clar la ce se referă, ceea ce afectează accesibilitatea și predictibilitatea normei preconizate.

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).

La **alin. (4)**, se utilizează expresia „consumatorii **casnici**”, pe când la **alin. (1) și (2)** se folosește expresia „consumatorului **final**”, nefiind asigurată unitatea terminologică cerută de art. 37 din Legea nr. 24/2000, republicată. Astfel, nu este clar dacă reglementarea preconizată privește persoanele fizice care folosesc apa pentru consumul casnic sau persoanele fizice care o folosesc inclusiv pentru activități economice sau profesionale;

6.3. În considerarea prevederilor art. 14 ce stabilește principiul unicității reglementării în materie și art. 16 ce reglementează principiul evitării paralelismului legislativ, din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, semnalăm că norma propusă la **art. 2 pct. 2 pentru art. 21 alin. (4)**, nu respectă aceste cerințe.

În acest sens, menționăm că, *de lege lata*, la art. 16 alin. (4) lit. d) din Ordonanța Guvernului nr. 7/2023, aprobată cu modificări prin Legea nr. 96/2024, este reglementat aspectul referitor la „furnizarea gratuită a apei potabile prin rețeaua de distribuție, pentru consumatorii din restaurante, cantine și servicii de catering” de către unitățile administrativ-teritoriale și furnizorii de apă.

Potrivit art. 60 din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, completarea unui act normativ constă în introducerea unor **dispoziții noi**, cuprinzând soluții legislative și ipoteze suplimentare, exprimate în texte care se adaugă elementelor structurale existente.

Precizăm că singura diferență între reglementarea în vigoare și cea *de lege ferenda* este reprezentată de condiția de servire „într-un recipient reutilizabil”.

În plus, semnalăm că, prin utilizarea sintagmei „recipient reutilizabil”, norma nu este clară, ceea ce afectează accesibilitatea și predictibilitatea sa.

Prin urmare, dispoziția propusă ar fi trebuit să se coreleze cu dispozițiile aflate în vigoare mai sus-menționate;

6.4. La **art. 3 pct. 1**, referitor la textul propus pentru **art. 9 alin. (2)**, aducem în atenție că norma propusă este lacunară sub aspectul prevederii modalității în care se constată depășirile prevăzute de aceasta, observație valabilă și pentru **pct. 2** privitor la textul propus pentru **art. 9 alin. (2¹)**.

La **pct. 2**, referitor la textul preconizat pentru **art. 9 alin. (2²)**, semnalăm că, în redactarea actuală, nu este clar dacă termenul

„exclusă” din cadrul sintagmei „Concesionarea **exclusivă**” se referă la apele de suprafață sau la operatorii economici.

Cu privire la sintagma „Este interzisă **acumularea**, revânzarea sau **deturnarea** apei”, din textul propus pentru **art. 9 alin. (2³)**, semnalăm că aceasta este improprie din punct de vedere normativ, făcând astfel ca norma să fie lipsită de claritate și predictibilitate, întrucât nu prevede în ce constau acțiunile respective.

6.5. Semnalăm că în textul propunerii legislative ar fi trebuit introdusă o dispoziție care să prevadă elaborarea, într-un termen rezonabil, a **normelor metodologice** pentru aplicarea prevederilor art. 1, adoptate prin hotărâre a Guvernului.

De asemenea, având în vedere dispoziția de republicare a Legii nr. 107/1996, cu modificările și completările ulterioare, în urma intervențiilor legislative aduse prin prezenta propunere, de la **art. 4**, ar fi trebuit ca și pentru **Ordonanța Guvernului nr. 7/2023**, aprobată cu modificări prin Legea nr. 96/2024, să fie dispusă republicarea acesteia.

*

* * *

Având în vedere cele expuse *supra*, propunerea legislativă necesită a fi reconsiderată, atât din punctul de vedere al soluțiilor legislative preconizate, care trebuie să fie în concordanță cu prevederile constituționale, precum și cu dispozițiile legale în materie, cât și din punctul de vedere al exprimării soluțiilor, în acord cu exigențele de tehnică legislativă, în mod clar și precis, fără echivoc.


PREȘEDINTE
Florin BORDACHE

București
Nr. 958/28.11.2025