



CONSILIUL LEGISLATIV

Bucuri permanent al Senatului

Bp. 614, 21.10.2025

Bucuri permanent al Senatului

534, 2.12.2025

AVIZ

**referitor la propunerea legislativă privind amenajarea
de locuri de joacă pentru copii în aeroporturi și gări**

Analizând **propunerea legislativă privind amenajarea de locuri de joacă pentru copii în aeroporturi și gări** (b514/21.10.2025), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr. XXXV/5906/27.10.2025 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr. D917/28.10.2025,

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 amenajării de locuri de joacă pentru copii în aeroporturi și gări, soluțiile legislative preconizate vizând, potrivit Expunerii de motive, „*instituirea obligativității amenajării de locuri de joacă pentru copii în aeroporturile internaționale și naționale, precum și în gările de rang I și II*”.

2. În raport de conținutul său normativ, propunerea legislativă se încadrează în categoria legilor organice, fiind incidente prevederile art. 73 alin. (3) lit. m) din Constituția României, republicată, iar în aplicarea prevederilor 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. Semnalăm că propunerea legislativă a fost avizată nefavorabil de către Consiliul Economic și Social.

5. Menționăm că din cuprinsul **Expunerii de motive** nu reiese ca soluțiile preconizate să fi fost precedate de o temeinică fundamentare, nefiind respectate prevederile art. 6 alin. (1) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, potrivit cărora **„Proiectul de act normativ 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, 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”.

În acest context sunt aplicabile considerentele exprimate în Decizia Curții Constituționale nr. 682 din 27 iunie 2012, potrivit cărora *„dispozițiile art. 6 din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă, republicată [...], cu modificările și completările ulterioare instituie obligația fundamentării actelor normative. [...]. Lipsa unei fundamentări temeinice a actului normativ în discuție determină, [...], încălcarea prevederilor din Constituție cuprinse în art. 1 alin. (5) [...]”*.

Precizăm 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, nefiind prezentate, printre altele, impactul financiar asupra bugetului general consolidat atât pe termen scurt, pentru anul curent, cât și pe termen lung (pe 5 ani), referitor la costurile de implementare a soluțiilor legislative preconizate afirmându-se că *„sunt estimate ca fiind moderate și etapizate”* și că *„Nu se anticipează impact negativ asupra bugetului de stat”*.

De asemenea, nu sunt prezentate informații concrete și complete referitoare la consultările derulate în vederea elaborării propunerii, menționându-se, într-o exprimare generală, că au fost consultate, printre altele, *„organizații civice implicate în protecția drepturilor copilului”*, fără a se indica organizațiile respective. Totodată, se afirmă că specialiștii menționați au fost consultați *„informal”*. În plus, nu sunt prezentate nici recomandările primite din partea specialiștilor consultați.

În ceea ce privește trimiterea la „Recomandarea Consiliului Europei privind „*child-friendly services and environments*”, menționăm că această recomandare nu a fost identificată, fiind identificate, în schimb, Recomandarea (UE) 2024/1238 a Comisiei din 23 aprilie 2024 privind dezvoltarea și consolidarea unor sisteme integrate de protecție a copilului în interesul superior al copilului¹ și Recomandarea CM/Rec(2011)12 a Comitetului de Miniștri către Statele Membre privind drepturile copiilor și serviciile sociale în beneficiul copiilor și al familiilor², acte juridice care nu vizează adaptarea serviciilor aeroportuare și feroviare la standardele europene de confort, siguranță și accesibilitate pentru familii și copii.

Referitor la afirmația inițiatorilor potrivit căreia „*în majoritatea statelor europene - precum Germania, Olanda, Austria, Elveția și Franța - infrastructura de transport include zone dedicate copiilor, conforme standardelor EN 1176 și EN 1177, oferind un model funcțional și sigur*”, precizăm că aceasta este declarativă, nefiind prezentate exemple concrete în acest sens.

Totodată, semnalăm că informațiile prezentate la pct. 5.2 și la secțiunea a 8-a din Expunerea de motive, potrivit căroră „*Implementarea proiectului se va realiza conform Legii nr. 98/2016 privind achizițiile publice*”, iar „*Ministerul Transporturilor va fi autoritatea coordonatoare a aplicării legii, având obligația de a publica anual un raport privind stadiul implementării*”, lipsesc din cuprinsul propunerii legislative, nefiind identificate articole cu un astfel de conținut. În acest context, atragem atenția asupra faptului că redactarea instrumentului de prezentare și motivare contravine dispozițiilor art. 32 alin. (2) teza I din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, potrivit căroră „*Motivarea trebuie să se refere la forma finală a proiectului de act normativ*”.

6. Cu titlu preliminar, semnalăm că, astfel cum este prevăzut la art. 2 alin. (1) lit. a) - prevederile legii se aplică „aeroporturilor naționale și internaționale aflate în administrarea statului sau a autorităților locale” -, astfel încât domeniul de aplicare al legii este neclar, neînțelegându-se cine are obligația amenajării spațiilor de joacă pentru copii, textul propus fiind incorect din punct de vedere juridic și

¹ dezvoltarea și consolidarea în continuare a sistemelor integrate de protecție a copilului, „*cu scopul de a proteja copiii împotriva oricărei forme de violență, și anume împotriva tuturor formelor de violență fizică sau mentală, a vătămărilor sau a abuzurilor, a neglijenței sau a tratamentului neglijent, a maltratării sau a exploatării, inclusiv a abuzurilor sexuale, fizice, online sau în lumi virtuale*” - potrivit pct. 1.

² „*Recomandarea vizează drepturile copiilor în planificarea, oferta și evaluarea serviciilor sociale, care trebuie să fie adaptate nevoilor lor și ale familiilor lor*” - potrivit pct. I.1. din anexă.

lipsit de predictibilitate, contrar prevederilor art. 1 alin. (5) din Constituție.

Astfel, semnalăm că, potrivit art. 2 alin. (1) din Hotărârea Guvernului nr. 1208/2009 privind înființarea Companiei Naționale „Aeroporturi București” - S.A. prin fuziunea Companiei Naționale „Aeroportul Internațional Henri Coandă - București” - S.A. cu Societatea Națională „Aeroportul Internațional București Băneasa - Aurel Vlaicu” - S.A., cu modificările ulterioare, Aeroportul Internațional Henri Coandă - București și Aeroportul Internațional București Băneasa - Aurel Vlaicu reprezintă **doar puncte de lucru**³ ale Companiei Naționale „Aeroporturi București” - S.A., iar punctele de lucru nu se pot afla în „administrarea”/proprietatea statului, ci doar bunurile.

În ceea ce privește regimul juridic aplicabil aeroporturilor (ca bunuri), precizăm că din analiza anexelor nr. 1.2 și 2.2 la Normele tehnice pentru întocmirea și actualizarea inventarului bunurilor din domeniul public al statului, aprobate prin Hotărârea Guvernului nr. 1176/2024, a reieșit că piste de decolare-aterizare, căile de rulare și platformele pentru îmbarcare-debarcare situate pe aeroporturile civile și terenurile pe care sunt amplasate sunt bunuri publice de stat (se află în **domeniul public al statului**), iar aeroporturile (clădirile) sunt bunuri imobile proprietate privată de stat (fac parte din **domeniul privat al statului**). Așadar, din moment ce chiar statul este titularul dreptului de proprietate, acesta nu poate avea și calitatea de subiect al dreptului de administrare asupra acelor bunuri.

Referitor la regimul juridic de drept comun al dreptului de administrare, învederăm faptul că acesta este reglementat, în principal, de art. 136 alin. (4) din Constituție, precum și, la nivel infraconstituțional, de art. 108 și art. 297 - 301 din Codul administrativ și de art. 861 alin. (3) și art. 866 - 870 din Codul civil.

Potrivit art. 868 alin. (1) din Codul civil, titularii dreptului de administrare sunt regiile autonome sau, după caz, autoritățile administrației publice centrale sau locale și alte instituții publice de interes național, județean ori local.

În plus, în ceea ce privește proprietatea privată, precizăm că, potrivit art. 553 alin. (1) din Codul civil, „Sunt obiect al proprietății

³ Potrivit art. 43 alin. (3) din Legea societăților nr. 31/1990, republicată, cu modificările și completările ulterioare, „Celelalte sedii secundare - agenții, puncte de lucru sau alte asemenea sedii - sunt dezmembrăminte fără personalitate juridică ale societăților și se menționează numai în cadrul înmatriculării societății în registrul comerțului de la sediul principal”.

private toate bunurile de uz sau de interes privat aparținând persoanelor fizice, persoanelor juridice de drept privat sau de drept public, inclusiv bunurile care alcătuiesc domeniul privat al statului și al unităților administrativ-teritoriale”.

În acest context, semnalăm că, prin stabilirea obligației de a amenaja spații de joacă pentru copii în aeroporturi, care se află în domeniul privat al statului, s-ar aduce atingere dreptului de proprietate privată prevăzut la art. 44 din Constituție.

Totodată, semnalăm că norma stabilește o obligație în sarcina autorităților administrației publice locale, fiind vizate aeroporturile naționale și internaționale aflate **„în administrarea ... autorităților locale”**, încălcându-se astfel principiul autonomiei locale, consacrat de 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, *de lege lata*, 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) prevede că *„(4) 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”* Conținutul acestui drept cuprinde cele două valențe ale autonomiei - autonomia **administrativă** și autonomia **financiară** - și privește organizarea, funcționarea, competențele și atribuțiile, precum și gestionarea resurselor care, potrivit legii, aparțin comunei, orașului, municipiului sau județului.

De asemenea, precizăm că, potrivit art. 87 alin. (5) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ, cu modificările și completările ulterioare, *„Autoritățile administrației*

publice locale administrează sau, după caz, dispun de resursele financiare, precum și de bunurile proprietate publică sau privată ale unităților administrativ-teritoriale, în conformitate cu principiul autonomiei locale”.

În plus, învederăm că principiul autonomiei locale financiare este reglementat de art. 16 din Legea nr. 273/2006 privind finanțele publice locale, cu modificările și completările ulterioare, care prevede la alin. (1) că *„Unitățile administrativ-teritoriale au dreptul la resurse financiare suficiente, pe care autoritățile administrației publice locale le pot utiliza în exercitarea atribuțiilor lor, pe baza și în limitele prevăzute de lege”.*

În ipoteza în care sunt adoptate normele prezentei propuneri legislative, în actuala redactare, se poate ajunge la concluzia că Parlamentul, acționând în acest fel și arogându-și competența de legiferare, în condițiile, domeniul și cu finalitatea respectivă, ar acționa *ultra vires*, intrând în aria de competență a autorităților executive, singurele cu atribuții a stabilit destinația bugetelor proprii, printr-un act de reglementare secundară, care să se subsumeze competenței autorităților administrației publice locale sau centrale.

În acest sens, menționăm că, în jurisprudența constantă⁴ a Curții Constituționale, aceasta s-a pronunțat în sensul că *„acceptarea ideii ca Parlamentul să își poată exercita competența de autoritate legiuitoare în mod discreționar, oricând și în orice condiții, adoptând legi în domenii care aparțin în exclusivitate actelor cu caracter infralegal, administrativ, ar echivala cu o abatere de la prerogativele constituționale ale acestei autorități consacrate de art. 61 alin. (1) din Constituție și transformarea acesteia în autoritate publică executivă.”.*

În ceea ce privește **domeniul de aplicare al legii**, astfel cum este prevăzut la **art. 2 alin. (1) lit. b)** - prevederile legii se aplică „gărilor de rang I și II care deserveșc traficul interurban, național sau internațional”, precizăm că, potrivit anexei nr. 2.2 la Normele tehnice pentru întocmirea și actualizarea inventarului bunurilor din domeniul public al statului, aprobate prin Hotărârea Guvernului nr. 1176/2024, gărilor (clădirile) sunt **bunuri imobile proprietate privată de stat (fac parte din domeniul privat al statului)**.

⁴ Decizia nr.600 din 9 noiembrie 2005, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.1.060 din 26 noiembrie 2005, Decizia nr. 970 din 31 octombrie 2007, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.796 din 22 noiembrie 2007, Decizia nr. 494 din 21 noiembrie 2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.819 din 21 decembrie 2013, Decizia nr.574 din 16 octombrie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.889 din 8 decembrie 2014, paragraful 21, sau Decizia nr.777 din 28 noiembrie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.1011 din 20 decembrie 2017, paragrafele 24 și 25.

Pe cale de consecință, și în acest caz, norma aduce atingere dreptului fundamental de proprietate privată prevăzut la art. 44 din Constituție.

7. Analizând **fondul reglementărilor propuse**, semnalăm că, așa cum vom arăta în cele ce urmează, soluțiile legislative preconizate încalcă normele de tehnică legislativă cuprinse la art. 6 alin. (1) teza I⁵, la art. 8 alin. (4) teza I⁶, la art. 24 alin. (1)⁷ și la art. 36 alin. (1)⁸ din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare și, implicit, **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** și să respecte normele de tehnică legislativă prevăzute de Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

Cu privire la aceste aspecte, Curtea Constituțională s-a pronunțat în mai multe rânduri⁹, 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**”.

În acest sens, precizăm următoarele:

7.1. La **art. 1 teza I**, în primul rând, precizăm că termenul „incinta” din sintagma „incinta aeroporturilor internaționale și a garilor de rang I și II” nu este un termen juridic, care să beneficieze de o accepțiune legală, afectând claritatea și predictibilitatea normei, deoarece nu se înțelege unde anume trebuie amenajate spații de joacă pentru copii.

În al doilea rând, semnalăm că textul, care vizează aeroporturile internaționale de pe teritoriul României, nu se corelează cu cel propus la art. 2 alin. (1) lit. a), care se referă la aeroporturile naționale și

⁵ „Proiectul de act normativ trebuie să instituie reguli necesare, suficiente și posibile care să conducă la o cât mai mare stabilitate și eficiență legislativă”.

⁶ „Textul legislativ trebuie să fie formulat clar, fluent și inteligibil, fără dificultăți sintactice și pasaje obscure sau echivoce”.

⁷ „Soluțiile legislative preconizate prin proiectul de act normativ trebuie să acopere întreaga problematică a relațiilor sociale ce reprezintă obiectul de reglementare pentru a se evita lacunele legislative”.

⁸ „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”.

⁹ 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.

internaționale aflate în administrarea statului sau a autorităților locale, generând astfel dubii în interpretarea și aplicarea actului normativ.

În al treilea rând, semnalăm că norma este neclară și lipsită de predictibilitate prin folosirea sintagmei „gărilor de rang I și II”, deoarece, în absența unei definiții sau a unei trimiteri la actul normativ în care este prevăzută clasificarea gărilor în funcție de rang și definiția acestora, nu se înțelege ce categorii de gări au fost avute în vedere. Observația este valabilă și pentru **art. 2 alin. (1) lit. b).**

La **teza a II-a**, precizăm că norma este imprecisă prin trimiterea generică la „standardele europene care promovează un mediu prietenos cu familia și dezvoltarea sănătoasă a copiilor”, nefiind clar ce standarde au fost avute în vedere.

În același timp, precizăm că sintagma „**mediu prietenos cu familia și dezvoltarea sănătoasă a copiilor**” este improprie atât stilului normativ, cât și limbajului juridic. Observația este valabilă, în mod corespunzător, și pentru **art. 6 alin. (1) lit. d)** - referitor la sintagma „**infrastructurii prietenoase cu copiii**” și **alin. (2)** - referitor la sintagma „**infrastructură prietenoasă cu familiile**”.

7.2. La art. 2 alin. (2), având în vedere observația formulată la pct. 6 *supra*, privind dreptul de proprietate și dreptul de administrare (statul neputând fi administratorul acelor bunuri), semnalăm că norma este neclară prin folosirea sintagmei „Administratorii infrastructurii respective” (care, de altfel, este și improprie stilului normativ), deoarece nu se înțelege, raportat la calitatea statului de „administrator”, cine este administratorul vizat/sunt administratorii vizați, respectiv cui îi revine obligația implementării și întreținerii spațiilor de joacă.

De asemenea, în ceea ce privește autoritățile locale în calitate de administratori, semnalăm că soluția legislativă propusă aduce atingere principiului autonomiei locale.

Totodată, precizăm că norma este imprecisă prin folosirea sintagmei „standardelor de siguranță și calitate stipulate în legislația națională și europeană”, care este și incorectă din punct de vedere juridic, întrucât standardele nu sunt stipulate, ci sunt prevăzute în acte normative.

Precizăm că, în Decizia nr. 17/2015, Curtea Constituțională a statuat necesitatea respectării prevederilor Legii nr. 24/2000, sub aspectul îndeplinirii de către norme a cerințelor referitoare la claritate

și predictibilitate, oprindu-se și asupra trimiterilor/referirilor generice, imprecise la alte dispoziții legale¹⁰.

7.3. La art. 3 alin. (1), semnalăm că normele propuse sunt de rangul hotărârii Guvernului, întrucât conțin măsuri de executare a legilor.

Astfel, cu titlu de exemplu, precizăm că aspecte referitoare la materiale, echipamente, inspecție periodică, întreținere și certificarea conformității echipamentelor pentru spațiile de joacă, **sunt prevăzute în Hotărârea Guvernului nr. 435/2010** privind regimul de introducere pe piață și de exploatare a echipamentelor pentru agrement¹¹ (a se vedea, spre exemplu, art. 3 alin. (2)¹² și pct. 13¹³ din anexa nr. 1) și **în Hotărârea Guvernului nr. 525/2013** pentru aprobarea atribuțiilor generale și specifice, a structurii organizatorice și a numărului maxim de posturi, precum și a normării parcului auto și a consumului de carburanți ale Inspectoratului de Stat în Construcții - I.S.C., cu modificările și completările ulterioare (a se vedea, spre exemplu, art. 3 pct. I lit. a)¹⁴ și pct. III lit. a)¹⁵ și art. 5 lit. e)¹⁶ din anexa nr. 1).

De asemenea, precizăm că în anexele nr. 1 (lit. A pct. 10) și 2 (lit. A pct. 8) la **Hotărârea Guvernului nr. 791/2009** privind condițiile pentru certificarea aeroporturilor civile internaționale sau deschise

¹⁰ „93. (...) legea folosește în repetate rânduri sintagmele «potrivit legii», «conform competențelor prevăzute de lege» sau «în condițiile legii», fără a preciza concret la dispozițiile căror legi se face trimiterea. (...) Cu privire la aceste aspecte, Curtea menționează că, potrivit art. 39 alin. (1) (...) din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, «referirea într-un act normativ la alt act normativ se face prin precizarea categoriei juridice a acestuia, a numărului său, a titlului și a datei publicării aceluia act sau numai a categoriei juridice și a numărului, dacă astfel orice confuzie este exclusă». (...)»

95. În ceea ce privește aspectele referitoare la criteriile de claritate, precizie, previzibilitate și predictibilitate pe care un text de lege trebuie să le îndeplinească, Curtea constată că autoritatea legiuitoare, Parlamentul sau Guvernul, după caz, are obligația de a edicta norme care să respecte trăsăturile mai sus arătate. (...)»

96. Curtea constată că prin reglementarea normelor de tehnică legislativă legiuitorul a impus o serie de criterii obligatorii pentru adoptarea oricărui act normativ, a căror respectare este necesară pentru a asigura sistematizarea, unificarea și coordonarea legislației, precum și conținutul și forma juridică adecvate pentru fiecare act normativ. Astfel, respectarea acestor norme concură la asigurarea unei legislații care respectă principiul securității raporturilor juridice, având claritatea și previzibilitatea necesară”.

¹¹ la art. 2 lit. c) fiind prevăzută chiar definiția expresiei „spațiu de joacă” - „perimetru delimitat și amenajat pentru jocul copiilor, în care este instalat cel puțin un echipament pentru spațiile de joacă”.

¹² „Înainte de introducerea pe piață a unui echipament pentru agrement, producătorul sau reprezentantul său autorizat ori importatorul trebuie să solicite unui organism de certificare desemnat evaluarea conformității echipamentului în cauză cu cerințele esențiale de securitate aplicabile și emiterea unui certificat de conformitate, care va însoți produsul”.

¹³ „Echipamentele pentru agrement trebuie să fie realizate din materiale rezistente (...)”.

¹⁴ În realizarea funcției de autoritate de stat, I.S.C. „exercită controlul de stat privind respectarea și aplicarea unitară a dispozițiilor legale și a reglementărilor tehnice în vigoare, în domeniile sale de activitate”.

¹⁵ În realizarea funcției de autoritate de control și inspecție, I.S.C. „exercită controlul de stat cu privire la respectarea dispozițiilor legale privind calitatea în construcții, în toate etapele de concepție, proiectare, autorizare, execuție, recepție, utilizare și postutilizare, indiferent de forma de proprietate sau destinația construcțiilor, pentru aplicarea regulilor obligatorii stabilite prin actele normative în vigoare”.

¹⁶ În îndeplinirea atribuțiilor sale, I.S.C. este autorizat „să încheie acte de control și inspecție conform legislației în vigoare și reglementărilor Uniunii Europene în domeniile sale de activitate”.

traficului aerian internațional, cu modificările și completările ulterioare, sunt prevăzute condițiile necesare pentru certificarea unui aeroport civil ca aeroport internațional, respectiv pentru certificarea unui aeroport civil ca aeroport deschis traficului aerian internațional, condiții pe care le verifică Ministerul Transporturilor și printre care se numără și amenajarea de „încăperi dotate corespunzător pentru mamă și copil și spații speciale pentru infanți și însoțitorii acestora”.

În consecință, precizăm că, prin adoptarea măsurilor de executare a legilor printr-un act normativ de rangul legii se încalcă **principiul ierarhiei actelor normative**, prevăzut la art. 4 din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare și, implicit, **principiul legalității**, consacrat la art. 1 alin. (5) din Constituție, precum și prevederile art. 1 alin. (4) din Constituție, referitoare la **separația și echilibrul puterilor în stat** și ale **art. 61 alin. (1)** din Legea fundamentală, în ceea ce privește rolul Parlamentului.

În acest sens, menționăm că în jurisprudența Curții Constituționale¹⁷ s-a reținut că „acceptarea ideii potrivit căreia **Parlamentul își poate exercita competența de autoritate legiuitoare** în mod discreționar, oricând și în orice condiții, **adoptând legi în domenii care aparțin în exclusivitate actelor cu caracter infralegal**, administrativ, ar echivala cu o **abatere de la prerogativele constituționale ale acestei autorități consacrate de art. 61 alin. (1) din Constituție și transformarea acesteia în autoritate publică executivă**. Or, o astfel de interpretare este contrară celor statuate de Curtea Constituțională în jurisprudența sa și, prin urmare, în contradicție cu prevederile art. 147 alin. (4) din Constituție, care consacră obligativitatea *erga omnes* a deciziilor Curții Constituționale”.

Având în vedere cele de mai sus, menționăm că soluțiile legislative propuse la **art. 3 alin. (1) nu se integrează organic în sistemul legislației**, nefiind concordant cu prevederile constituționale, și nici **nu respectă principiul unicității reglementării în materie**, eludând exigențele de tehnică legislativă prevăzute la art. 13 și 14 din Legea nr. 24/2000.

În plus, semnalăm folosirea unor exprimări improprii, neclare și imprecise sau cu caracter afectiv cum ar fi: „**cerințe fundamentale**” - la **partea introductivă a alin. (1)**, „**mediu generos ... pentru copii**” - la **lit. a)** și „**echipamente certificate CE, conform standardelor EN**

¹⁷ Decizia nr. 494/2013.

1176 (echipamente de joacă) și EN 1177 (suprafețe amortizante)” - la lit. c).

La **alin. (2)**, semnalăm că titlul „standardelor ISO/TS 24665/2023 privind zonele recreative sigure și accesibile copiilor” nu reprezintă o traducere corectă a titlului standardelor¹⁸, respectiv „ISO/TS 24665:2023 Playground and recreational areas - Framework for the competence of playground inspectors and playground maintenance technicians”.

La **alin. (3)**, precizăm că, pentru respectarea exigențelor de tehnică legislativă privind asigurarea integrării organice a reglementării în sistemul legislației și a principiului unicității reglementării în materie, prevăzute la art. 13 lit. a) și art. 14 alin. (1) din Legea nr. 24/2000, norma preconizată ar trebui să se regăsească în cuprinsul Legii nr. 448/2006 privind protecția și promovarea drepturilor persoanelor cu handicap, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

Totodată, apreciem că obligația amenajării de spații de joacă accesibile și copiilor cu dizabilități stabilită în sarcina entităților vizate este excesivă, având în vedere întregul proces și resursele financiare pe care le implică amenajarea unor astfel de spații de joacă.

7.4. La art. 4 alin. (1) partea introductivă, semnalăm exprimările improprii stilului normativ și limbajului juridic „Spațiile existente vizate de prezenta lege” și „cerințele stipulate”.

Totodată, precizăm că prin folosirea expresiei „**locuri** de joacă” nu este asigurată unitatea terminologică cu celelalte texte din cuprinsul propunerii, unde este folosită expresia „**spații** de joacă”.

La **lit. a) și b)**, semnalăm că normele sunt lipsite de claritate, deoarece din text nu reiese care este momentul de la care încep să curgă termenele respective.

La **alin. (2)**, precizăm că norma este de natura legii, pentru respectarea principiului ierarhiei actelor normative fiind necesar ca motivele obiective justificate pentru care pot fi prelungite termenele de implementare să fie stabilite tot prin lege.

În plus, semnalăm că norma este neclară și incompletă, deoarece nu sunt prevăzute aspecte precum: durata pentru care pot fi prelungite termenele, cine și prin ce act stabilește/aprobă prelungirea termenelor,

¹⁸ astfel cum se regăsește în Buletinul Standardizării, consultat pe site-ul <https://www.asro.ro/wp-content/uploads/2023/09/BS-09-2023.pdf>, în data de 20.11.2025, și pe site-ul <https://www.iso.org/standard/79331.html>.

care sunt criteriile legale în funcție de care se apreciază necesitatea respectivei prelungiri și care este procedura privind solicitarea/aprobarea prelungirii termenelor. Precizăm că, potrivit art. 7 din propunere, normele metodologice de aplicare a legii care face obiectul prezentei propuneri vor detalia doar cerințele tehnice, standardele de calitate și metodele de evaluare a conformității spațiilor de joacă.

La **alin. (3)**, semnalăm că textul preconizat, potrivit căruia noile proiecte de infrastructură vor include în mod obligatoriu spații de joacă **din faza de proiectare**, generează un paralelism legislativ cu textul propus la art. 3 alin. (2), potrivit căruia noile construcții de infrastructură vor integra în mod obligatoriu spațiile de joacă **încă din faza de proiectare**.

7.5. La art. 5, semnalăm că reglementarea sancțiunilor nu întrunește cerințele specifice de claritate, previzibilitate și accesibilitate, este incompletă și nu are în vedere specificul răspunderii contravenționale.

Astfel, **alin. (1)** se referă la „nerespectarea termenului de implementare”, fără ca textul să cuprindă o normă de trimitere la art. 4, prin care este stabilit respectivul termen. Însă chiar dacă textul ar fi făcut trimitere la art. 4, norma tot ar fi fost lipsită de claritate, deoarece modalitatea de stabilire a termenului de implementare a obligației de a dota aeroporturile și gările cu locuri de joacă pentru copii, prevăzută la art. 4, nu este clară, după cum am menționat la pct. 11 *supra*.

Pe de altă parte, întrucât art. 4 se referă la anumite categorii de aeroporturi și gări, fără a se prevedea în mod expres, prin intermediul unei norme de trimitere, care sunt actele normative prin care sunt stabilite criteriile pentru clasificarea acestora în respectivele categorii, nu se poate stabili cu precizia necesară sfera subiecților activi ai contravenției prevăzute la art. 5, dat fiind că obligația incumbă, potrivit art. 2 alin. (2), administratorilor respectivelor infrastructuri.

În plus, la **alin. (1)** menționăm că aplicarea „anuală” a amenzii, „până la implementarea integrală a prevederilor” este specifică amenziilor cominatorii și este incompatibilă cu răspunderea contravențională în cazul căreia persoanele fizice și juridice răspund pentru anumite fapte stabilite drept contravenții.

La **alin. (2)**, semnalăm că stabilirea modalității de constatare a contravențiilor și de aplicare a sancțiunilor nu are în vedere faptul că, potrivit art. 15 alin. (1) din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 privind

regimul juridic al contravențiilor, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 180/2002, cu modificările și completările ulterioare, contravenția se constată printr-un proces-verbal încheiat de persoanele anume prevăzute în actul normativ care stabilește și sancționează contravenția, denumite în mod generic agenți constatatori, și nu de anumite autorități, așa cum se prevede în text. De altfel, norma propusă este imprecisă, întrucât se referă, în mod generic, la „alte organisme competente”, fără a se preciza în mod expres care sunt acelea.

În plus, reglementarea sancțiunilor apare ca fiind incompletă, întrucât nu cuprinde norma referitoare la aplicarea, în ceea ce privește contravenția prevăzută la art. 5 alin. (1), a prevederilor Ordonanței Guvernului nr. 2/2001, cu modificările și completările ulterioare.

În subsidiar, fără a ne pronunța asupra oportunității soluției legislative preconizate, semnalăm și faptul că prin proiect sunt prevăzute sancțiuni numai pentru nerespectarea termenului de implementare în cazul aeroporturilor și gărilor existente, în vreme ce nerespectarea obligației prevăzută la art. 4 alin. (3), referitoare la noile proiecte de infrastructură, nu este sancționată.

7.6. La art. 6 alin. (1) lit. a), semnalăm că sintagma „operatorilor de aeroporturi și căi ferate” nu beneficiază de accepțiune legală, nefiind prevăzută nici în Legea nr. 21/2020 privind Codul aerian, cu modificările și completările ulterioare, nici în acte normative secundare, cum ar fi Hotărârea Guvernului nr. 1208/2009 privind înființarea Companiei Naționale „Aeroporturi București” - S.A. prin fuziunea Companiei Naționale „Aeroportul Internațional Henri Coandă - București” - S.A. cu Societatea Națională „Aeroportul Internațional București Băneasa - Aurel Vlaicu” - S.A., și nici în Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 12/1998 privind transportul pe căile ferate române și reorganizarea Societății Naționale a Căilor Ferate Române. Astfel, precizăm că, în Codul aerian sunt folosite expresiile „operator al aeronavei” (definită la art. 3 pct. 31), „administrator al aerodromului” (definită la art. 3 pct. 6) și „administratorul aeroportului” - la art. 30 alin. (3), iar potrivit art. 5 alin. (1) din Actul constitutiv al Companiei Naționale „Aeroporturi București” - S.A., aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 1208/1999, scopul Companiei îl constituie, în principal, printre altele, **administrarea și operarea eficientă a celor două aeroporturi.**

De asemenea, la art. 1 alin. (10) lit. a) și b) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 12/1998 sunt folosite expresiile „operator de transport feroviar” și „administratorul infrastructurii”.

În cazul în care prin folosirea expresiei „operatorilor de aeroporturi” au fost avuți în vedere administratorii aeroporturilor și ai gărilor, precizăm că aceștia sunt societăți pe acțiuni.

Astfel, de exemplu, potrivit art. 1 alin. (2) și art. 3 alin. (1) din Hotărârea Guvernului nr. 1208/2009, **Compania Națională «Aeroporturi București» - S.A.** este societate pe acțiuni, cu capital majoritar de stat, deținut în proporție de 80% de statul român, reprezentat de Ministerul Transporturilor și Infrastructurii, și în proporție de 20% de Fondul Proprietatea.

De asemenea, potrivit art. 1 alin. (2) din Hotărârea Guvernului nr. 521/1998 privind înființarea Societății Naționale „Aeroportul Internațional Timișoara Traian Vuia” - S.A., cu modificările ulterioare, **Aeroportul Internațional Timișoara - Traian Vuia** este societate pe acțiuni, cu capital majoritar de stat.

Totodată, potrivit art. 2 din Statutul Companiei Naționale de Căi Ferate „C.F.R.” - S.A., prevăzut în anexa nr. 1 la Hotărârea Guvernului nr. 581/1998 privind înființarea Companiei Naționale de Căi Ferate „C.F.R.” - S.A. prin reorganizarea Societății Naționale a Căilor Ferate Române, **Compania Națională de Căi Ferate „C.F.R.” - S.A.** este persoană juridică română, cu capital social inițial integral de stat, având forma juridică de societate comercială pe acțiuni.

În acest context, atragem atenția asupra faptului că soluția legislativă propusă, care vizează posibilitatea suportării cheltuielilor aferente amenajării spațiilor de joacă din **bugetele proprii** ale operatorilor de aeroporturi și căi ferate, aduce atingere unui drept și unei libertăți fundamentale constituționale, respectiv dreptului de proprietate privată (art. 44) și libertății economice (art. 45).

Precizăm că, în jurisprudența sa¹⁹, Curtea Constituțională a statuat că ***drepturile și libertățile fundamentale*** „se aplică și persoanelor juridice, în măsura în care prin intermediul acestora cetățenii își exercită un drept constituțional, iar exigențele unor drepturi sau libertăți fundamentale, spre exemplu accesul liber la justiție, libertatea individuală, **dreptul de proprietate privată ori libertatea economică, se aplică și în privința persoanelor juridice.** În consecință, exigențele și garanțiile rezultate din drepturile și libertățile fundamentale

¹⁹ Decizia nr. 241/2022, paragraful 32.

reglementate prin Constituție sunt aplicabile și în privința persoanelor juridice, în măsura în care conținutul lor normativ este compatibil cu natura, specificul și particularitățile care caracterizează regimul juridic al persoanei juridice”.

La **alin. (2)**, semnalăm că prin folosirea sintagmei „Statul **poate acorda** stimulente fiscale”, textul are caracterul unei norme permissive și al unui truism, totodată, înțelegându-se, în absența indicării concrete a autorității publice vizate ca subiect de drept al normei, că statul (cel care edictează normele prin autoritatea legiuitoare) își acordă permisiunea ca tot el (prin intermediul unei autorități executive) să aibă o anumită conduită, dacă vrea, fiind evident că, în condițiile legislației specifice domeniului larg al stimulentei, acestea se vor acorda, fără a fi necesară o permisiune sau lăsarea la latitudinea subiectului de drept alegerea comportamentului pe care îl va urma.

În același timp, norma este neclară, deoarece nu se înțelege în ce constau acele stimulente fiscale și în ce condiții se acordă acestea, fiind susceptibilă să aducă atingere și principiului egalității de tratament.

De asemenea, precizăm că, prin folosirea sintagmei „infrastructură **prietenoasă cu familiile**”, textul nu se corelează cu cel propus la alin. (1) lit. d), care se referă la „sprijinirea dezvoltării infrastructurii **prietenoase cu copiii**”, de altfel exprimarea „prietenos cu”, provenind dintr-o traducere mot à mot a exprimărilor din limba engleză cuprinzând adverbul „friendly”, în contextul dat fiind vorba, de fapt, de infrastructură **adecvată** pentru familii/copii, și nu prietenoasă cu aceștia, cuvântul „prietenos” având cu totul alt sens în limba română.

În altă ordine de idei, precizăm că stimulentele fiscale ce se propun a fi acordate ar putea reprezenta ajutor de stat sau ajutor de minimis.

Menționăm că, *de lege lata*, cadrul general privind procedurile naționale în domeniul ajutorului de stat este reprezentat, la nivel intern, de Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 77/2014 privind procedurile naționale în domeniul ajutorului de stat, precum și pentru modificarea și completarea Legii concurenței nr. 21/1996, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 20/2015, cu modificările și completările ulterioare.

Totodată, menționăm și prevederile Hotărârii Guvernului nr. 326/2017 privind constituirea Consiliului interministerial „Consiliul pentru aplicarea politicii în domeniul ajutorului de stat” și pentru modificarea Hotărârii Guvernului nr. 750/2005 privind constituirea

consiliilor interministeriale permanente. Precizăm că, potrivit art. 1 alin. (1) și art. 2 lit. e) din actul normativ menționat, acest organism a fost înființat pentru realizarea prevederilor politicii din domeniul ajutorului de stat, asigurarea unei poziții solide a României în relația cu Comisia Europeană în acest domeniu, precum și pentru monitorizarea impactului politicii în domeniul ajutorului de stat și are ca atribuții, printre altele, evaluarea, în vederea aprobării de către Guvern, a strategiilor în domeniul ajutorului de stat, în concordanță cu politica aprobată la nivelul Uniunii Europene și cu asigurarea unui mediu concurențial normal, precum și stabilirea listei cuprinzând măsurile/cazurile de ajutor de stat ale României propuse a fi analizate cu prioritate de Comisia Europeană.

7.7. La art. 7 alin. (2), semnalăm că, în actuala redactare, norma este neclară și incompletă, deoarece nu se înțelege ce obiect au programele de formare organizate de ministere la care autoritățile locale și administratorii de infrastructură sunt obligați să participe, care este durata acestor programe și dacă sunt gratuite. De asemenea, norma este lipsită de eficiență, întrucât nu este prevăzută sancțiunea care s-ar aplica în cazul nerespectării acestei obligații.

În plus, prin gradul mare de generalitate, sintagma „cerințelor legii” este improprie limbajului normativ.

*

* *

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.

PREȘEDINTE

Florin IORDACHE

București

Nr. 921/21.11.2025