



CONSILIUL LEGISLATIV

Biroul permanent al Senatului

Bp. 285 / 20-07-2025

AVIZ

referitor la propunerea legislativă pentru
completarea Legii asistenței sociale nr. 292/2011

Biroul permanent al Senatului

1. 211 / 2.09.2025

Analizând propunerea legislativă pentru completarea Legii asistenței sociale nr. 292/2011 (b285/26.06.2025), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr. XXXV/3928/30.06.2025 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr. D549/01.07.2025,

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, completarea art. 102 din Legea asistenței sociale nr. 292/2011, cu modificările și completările ulterioare.

Potrivit Expunerii de motive, intervenția legislativă vizează stabilirea obligativității înființării Serviciului public de asistență socială pentru vârstnici și persoane cu dizabilități și „angajarea lucrătorilor sociali în baza anchetelor sociale, în funcție de numărul de beneficiari”, numărul de posturi fiind aprobat prin hotărâre a consiliului local.

2. Prin conținutul său normativ, propunerea legislativă se încadrează în categoria legilor organice, fiind incidente prevederile art. 73 alin. (3) lit. p) 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. Semnalăm că propunerea legislativă a fost avizată nefavorabil de către Consiliul Economic și Social.

5. Precizăm că trebuie respectate prevederile art. 7 alin. (3¹) din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare, potrivit cărora „Propunerile legislative, proiectele de legi și celelalte proiecte de acte normative **vor fi însoțite, în mod obligatoriu, de o evaluare preliminară a impactului noilor reglementări asupra drepturilor și libertăților fundamentale ale omului**”.

În acest sens, menționăm că în Capitolul II - Drepturile și libertățile fundamentale din Constituția României, la art. 47 alin. (2) teza a II-a se prevede că, „Cetățenii au dreptul și la măsuri de asistență socială, potrivit legii”, iar la art. 50 teza I, că „Persoanele cu handicap se bucură de protecție specială”.

De asemenea, precizăm că evaluarea preliminară a impactului noilor reglementări asupra drepturilor și libertăților fundamentale ale omului reprezintă un set de activități și proceduri realizate cu scopul de a asigura o fundamentare adecvată a inițiativelor legislative, în vederea, atât a evaluării impactului legislației specifice în vigoare la momentul elaborării proiectului de act normativ, cât și a evaluării impactului politicilor publice pe care proiectul de act normativ le implementează.

6. Menționăm că din cuprinsul **Expunerii de motive** nu reiese că soluțiile legislative preconizate au fost precedate de o temeinică fundamentare, nefiind respectate prevederile art. 6 alin. (1) și (2) 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, soluțiile pe care le cuprinde trebuie să fie **temeinic fundamentate**, iar pentru fundamentarea noii reglementări trebuie să se pornească de la dezideratele sociale prezente și de perspectivă, precum și de la **insuficiențele legislației în vigoare**.

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 clar prezentate, în primul rând, insuficiențele și neconcordanțele reglementărilor în vigoare. Astfel, se afirmă, printre altele, că în cazul persoanelor cu dizabilități, sunt „întâlnite situații pentru care legislația actuală nu are soluții practice”, fără a se menționa care sunt acele situații, și că „în conformitate cu legislația în vigoare, autoritățile publice locale (U.A.T.) decid înființarea unor servicii publice de asistență socială”, „înființarea serviciilor fiind doar o opțiune a

autorităților”, fără a se indica prevederile potrivit cărora înființarea serviciilor publice de asistență socială este opțională.

De asemenea, menționăm că nu sunt prezentate, printre altele, nici informații referitoare la impactul financiar asupra bugetului general consolidat atât pe termen scurt, pentru anul curent, cât și pe termen lung (pe 5 ani), și nici la consultările derulate în vederea elaborării propunerii.

În plus, în ceea ce privește afirmația potrivit căreia „legislația nu prevede obligativitatea înființării unor servicii publice de către unitățile administrativ teritoriale”, semnalăm că, *de lege lata*, înființarea serviciilor sociale este obligatorie, după cum vom arăta la punctul următor.

Totodată, semnalăm că nu sunt respectate prevederile art. 32 alin. (1) coroborate cu art. 36 alin. (1) din Legea nr. 24/2000, fiind utilizate exprimări incorecte din punct de vedere gramatical, neclare sau improprii limbajului juridic și/sau normativ, cum ar fi: **„autoritățile publice locale (U.A.T.)¹”**, **„imperios necesară”**, **„înbolnăviri”**, **„Situția a fost generată de legislație, nefiind obligatoriu pentru autorități, înființarea serviciilor fiind doar o opțiune a autorităților, un număr mare de bătrâni rămân închiși în case la sate sau orașe”**, **„Serviciul public de asistență socială nu este accesibil pentru marea majoritate a bătrânilor și persoanelor cu dizabilități, propunerea susține obligativitatea (...)”**.

7. Referitor la **soluțiile legislative** preconizate, semnalăm că acestea nu sunt raportate la cadrul legislativ actual în domeniu, nefiind respectate exigențele de tehnică legislativă privind **asigurarea integrării organice a reglementării în sistemul legislației, principiul unicității reglementării în materie și evitarea paralelismelor**, prevăzute la art. 13 lit. a), art. 14 alin. (1) și art. 16 din Legea nr. 24/2000, precum și prevederile art. 61 alin. (2) din același act normativ, după cum vom arăta în cele ce urmează.

În acest context, precizăm că în Decizia Curții Constituționale nr. 22/2016 s-a statuat 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 Potrivit art. 3 din Codul administrativ, „autoritățile administrației publice locale” sunt: consiliile locale, primarii și consiliile județene, iar potrivit art. 5 lit. pp) din același act normativ, „unitățile administrativ-teritoriale” sunt comunele, orașele, municipiile și județele.

7.1. Soluțiile legislative preconizate nu pot fi introduse în cuprinsul art. 102, deoarece acestea vizează **înființarea Serviciului Public de asistență pentru vârstnici și persoane cu dizabilități**, iar art. 102 se referă la **contribuția lunară** pentru asigurarea serviciilor de îngrijire personală la domiciliu și pentru asistarea și îngrijirea în centre rezidențiale pe care **persoanele vârstnice** au sau nu obligația să o plătească, în funcție de veniturile de care dispun. În consecință, nu sunt respectate prevederile art. 61 alin. (2) din Legea nr. 24/2000, potrivit căroră „*Prevederile modificate sau care completează actul normativ trebuie să se integreze armonios în actul supus modificării ori completării (...)*”.

7.2. La textul preconizat pentru **art. 102 alin. (4)**, prin care se propune înființarea „obligatorie” a Serviciului Public de asistență pentru vârstnici și persoane cu dizabilități, „fiind definit ca unitate specializată pentru îngrijirea la domiciliu în situații de criză”, în primul rând, semnalăm că obligația înființării de către autoritățile administrației publice locale a serviciilor publice de asistență socială destinate persoanelor vârstnice și persoanelor cu dizabilități, și nu numai, **este deja prevăzută** în Legea nr. 292/2011, fiind stabilită inclusiv sancțiunea aplicabilă în cazul nerespectării acesteia. Astfel, potrivit art. 112 alin. (1) și art. 113 alin. (1) din actul normativ menționat, „Pentru asigurarea aplicării politicilor sociale în domeniul protecției copilului, familiei, persoanelor vârstnice, persoanelor cu dizabilități, precum și altor persoane, grupuri sau comunități aflate în nevoie socială, **autoritățile administrației publice locale au atribuții** privind asigurarea pachetului minim de asistență socială și **administrarea și acordarea beneficiilor de asistență socială și a serviciilor sociale**”, iar în aplicarea atribuțiilor prevăzute la art. 112, „**autoritățile administrației publice locale înființează structuri specializate denumite servicii publice de asistență socială și organizează, în aparatul de specialitate al consiliului județean/al primarului, compartimentul responsabil de contractarea serviciilor sociale**”. În plus, potrivit art. 142¹ alin. (1) lit. c), nerespectarea prevederilor art. 113 alin. (1) constituie contravenție și se pedepsește cu amendă de la 5.000 lei la 20.000 lei.

Totodată, referitor la serviciile sociale destinate persoanelor cu dizabilități și persoanelor vârstnice, care se acordă la domiciliu, menționăm și prevederile:

- art. 89 alin. (1) lit. a) - potrivit căroră persoanele adulte cu dizabilități beneficiază de următoarele servicii sociale acordate la

domiciliu: asistent personal al persoanei cu handicap grav, servicii de îngrijire la domiciliu, echipă mobilă;

- art. 97 alin. (2) și (3) - potrivit căreia „Autoritățile administrației publice locale au **obligatia** de a asigura **serviciile de îngrijire personală acordate la domiciliu** sau în centre rezidențiale pentru persoanele vârstnice dependente singure ori a căror familie nu poate să le asigure îngrijirea”, iar aceste servicii se asigură de către autoritățile administrației publice locale prin serviciile sociale proprii sau contractate de la furnizori privați de servicii sociale.

În consecință, textul propus generează un paralelism legislativ, interzis de art. 16 alin. (1) din Legea nr. 24/2000, și astfel se aduce atingere și **principiului legalității, consacrat la art. 1 alin. (5) din Constituție**.

Referitor la încălcarea art. 1 alin. (5) din Constituție în raport cu art. 16 din Legea nr. 24/2000, precizăm că la pct. 79 din considerentele **Deciziei nr. 242/2020**, Curtea Constituțională, reiterând jurisprudența anterioară, a statuat că „*ori de câte ori există o dublare sau o suprapunere între diverse soluții sau ipoteze normative cuprinse în două sau mai multe articole ori legi, se constată existența unui paralelism legislativ contrar art. 1 alin. (5) din Constituție*”.

În al doilea rând, semnalăm că, în actuala redactare, pe lângă folosirea exprimării incorecte „Se înființează obligatoriu”, textul este lipsit de claritate și predictibilitate, neînțelegându-se cine are obligația înființării acelui serviciu public, dacă vizează un singur serviciu public (la nivel central) și ce reprezintă acele „situații de criză”, nici în cuprinsul Legii nr. 292/2011 și nici în cuprinsul prezentei propuneri nefiind definită această expresie.

7.3. La textul propus pentru **alin. (5)**, precizăm că norma este neclară, deoarece, din modul în care este redactată, nu se înțelege:

- dacă sintagma „Serviciile sociale” se referă doar la serviciile destinate persoanelor vârstnice și persoanelor cu dizabilități, care se vor asigura prin serviciul public prevăzut la alin. (4), sau la toate categoriile de servicii sociale, indiferent de categoriile de beneficiari² și de locul acordării acestora³;

² Potrivit art. 30 alin. (2) din Legea nr. 292/2011, „După categoriile de beneficiari, serviciile sociale pot fi clasificate în servicii sociale destinate copilului și/sau familiei, persoanelor cu dizabilități, persoanelor vârstnice, victimelor violenței în familie, persoanelor fără adăpost, persoanelor cu diferite adicții, respectiv consum de alcool, droguri, alte substanțe toxice, internet, jocuri de noroc etc., victimelor traficului de persoane, persoanelor private de libertate, persoanelor sancționate cu măsură educativă sau pedeapsă neprivativă de libertate aflate în supravegherea serviciilor de probațiune, persoanelor cu afecțiuni psihice, persoanelor din comunități izolate, șomerilor de lungă durată, precum și servicii sociale de suport pentru aparținătorii beneficiarilor”.

³ Potrivit art. 30 alin. (4) din Legea nr. 292/2011, „După locul de acordare, serviciile sociale se asigură:

a) în locuința de domiciliu sau reședință a beneficiarului, cu aplicarea corespunzătoare a prevederilor art. 24;

- ce reprezintă „lucrătorii sociali”, în cuprinsul Legii nr. 292/2011 nefiind prevăzută această categorie de personal. Precizăm că, potrivit art. 86 alin. (1) și art. 99 alin. (1) din Legea nr. 292/2011, persoana cu dizabilități și persoanele vârstnice beneficiază de servicii de îngrijire personală la domiciliu, acordate de către **îngrijitori formali sau informali**. De asemenea, potrivit art. 89 alin. (1) lit. a) din același act normativ, persoanele adulte cu handicap grav beneficiază, la domiciliu, și de **asistent personal**. Observația este valabilă și pentru **alin. (7) lit. c)**, unde este folosită aceeași expresie;

- ce anume se realizează „prin hotărâre de consiliu local”.

7.4. La textul propus pentru **alin. (6)**, semnalăm că norma este neclară și lipsită de predictibilitate prin folosirea sintagmei „serviciile sociale pentru vârstnici”, deoarece nu se înțelege dacă se referă la toate categoriile de servicii sociale sau doar la cele care se asigură la domiciliu. În acest caz, norma nu se corelează cu cea propusă la alin. (4), care vizează „îngrijirea la domiciliu”, și nici cu cea propusă la alin. (7), care se referă la „Serviciile sociale la domiciliu pentru persoanele cu dizabilități”.

Totodată, precizăm că sintagma „se acordă în condițiile prevăzute la art. 93 alin. (3) și art. 94 din lege” nu asigură claritate și predictibilitate normei, dat fiind faptul că art. 93 alin. (3) și art. 94 alin. (1) nu se referă la condiții, ci la situații: situația persoanei vârstnice singure sau a cărei familie nu poate să asigure, parțial sau integral, îngrijirea și întreținerea acesteia, respectiv situații de vulnerabilitate în care se găsesc persoanele vârstnice. În plus, la art. 94 alin. (2) sunt prevăzute beneficiile de asistență socială care se acordă persoanelor vârstnice. Așadar, din actuala redactare a textului nu se înțelege în ce condiții se vor acorda „serviciile sociale pentru vârstnici”, sintagmă care, la rândul ei, este neclară.

7.5. La textul propus pentru **alin. (7)**, apreciem că prin art. 79 alin. (2) din Legea nr. 292/2011 (articol ce face parte din Capitolul IV *Măsurile integrate de asistență socială*, Secțiunea a 3-a Asistența socială a persoanelor cu dizabilități), potrivit căruia „Statul, prin autoritățile administrației publice centrale și locale, are obligația de a asigura măsurile specifice de protecție și de asistență socială, **în conformitate cu nevoile specifice ale persoanelor cu dizabilități**, precum și în

b) în centre de zi;

c) în centre rezidențiale;

c¹) Abrogată.

d) la domiciliul persoanei care acordă serviciul;

e) în comunitate”.

funcție de situația familială și socioeconomică a acestora”, sunt acoperite toate situațiile în care persoanele cu dizabilități beneficiază de servicii sociale, inclusiv la domiciliu.

În plus, menționăm și prevederile art. 36 alin. (1) și art. 36¹ alin. (1) lit. f) din Legea nr. 292/2011, potrivit căroră „Orice persoană dependentă are dreptul la servicii de îngrijire personală, acordate **în funcție de nevoile individuale de ajutor, situația familială, socioeconomică și mediul personal de viață**”, iar „Beneficiarii de servicii sociale au **dreptul să li se asigure continuitatea serviciilor sociale furnizate**, atât timp cât se mențin condițiile care au generat situația de dificultate”.

În consecință, apreciem că norma preconizată este inutilă.

În plus, precizăm că textele propuse pentru **lit. a)-c)** nu sunt redactate clar, coerent și într-un stil specific normativ. Astfel, la **lit. a)**, se folosește exprimarea „acesta din urmă, de cele mai multe ori părinte sau rudă”, la **lit. b)**, exprimarea „sau dacă acesta nu reușește să asigure îngrijirea”, iar textul propus la **lit. c)** nu se corelează cu partea introductivă a alin. (7).

7.6. La textele propuse pentru **alin. (8)-(10)**, semnalăm că reglementarea preconizată este lipsită de claritate și nu ar putea fi aplicată în practică.

Astfel, în lipsa unor precizări suplimentare, din redactarea textelor nu rezultă care este natura răspunderii incidente în situația refuzului de a înființa „aceste servicii sociale”, expresie, care la rândul ei, este neclară, având în vedere observațiile formulate pentru **alin. (5)** la **pct. 7.3 supra**.

Menționăm că simpla prevedere a faptului că respectivul refuz „va fi constatat” de AJPIS, care ar urma se aplice „avertisment și un termen de soluționare”, precum și referirea la sancționarea „instituției în cauză” cu o sumă cuprinsă între 50 000 lei și 100 000 lei” nu constituie elemente suficiente care să contureze regimul juridic aplicabil în aceste situații.

În primul rând, în condițiile în care s-ar fi avut în vedere sancționarea faptei drept contravenție, era necesară completarea corespunzătoare a art. 142¹ din Legea nr. 292/2011.

Pe de altă parte, din reglementarea propusă ar fi trebuit să rezulte cu claritate cărei entități îi incumbă obligația de a înființa respectivele servicii sociale, cu precizarea că răspunderea contravențională este incidentă numai în cazul persoanelor fizice sau juridice.

În plus, stabilirea sancțiunii ar fi trebuit să aibă în vedere faptul că, potrivit art. 5 alin. (2) 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, avertismentul și amenda sunt sancțiuni contravenționale principale, iar potrivit alin. (7) al aceluiași articol, pentru una și aceeași contravenție se poate aplica **numai o sancțiune contravențională principală** și una sau mai multe sancțiuni complementare.

Prin urmare, avertismentul și amenda nu ar putea fi aplicate simultan, așa cum pare a rezulta din reglementarea propusă prin proiect.

În măsura în care s-ar fi avut în vedere, de fapt, instituirea unui mecanism de aplicare a sancțiunilor similar celui prevăzut în cuprinsul Legii prevenirii nr. 270/2017, ar fi trebuit ca proiectul să cuprindă o normă de trimitere la dispozițiile acestui act normativ sau, în funcție de intenția legiuitorului, ar fi trebuit ca respectivul mecanism să fie reglementat în detaliu în cuprinsul propunerii.

Precizăm că adoptarea unor norme sancționatorii fără a se preciza care este tipul răspunderii juridice incidente nu poate fi acceptată, întrucât o astfel de reglementare ar fi lipsită de claritate, previzibilitate și accesibilitate, fiind astfel susceptibilă de a încălca dispozițiile art. 1 alin. (5) din Constituție în componenta sa privind calitatea legii.

*

* *

Fată de aspectele menționate mai sus, apreciem că, în forma actuală, propunerea legislativă nu poate fi promovată.

PREȘEDINTE

Florin IORDACHE



București

Nr. 540/28.07.2025