



CONSILIUL LEGISLATIV

Biroul permanent al Senatului

Ep. 538, 27.11.2025

Biroul permanent al Senatului

564, 8.12.2025

AVIZ

referitor la propunere legislativă privind ~~interzicerea obligării~~ conducătorilor auto din transportul rutier de mărfuri la efectuarea operațiunilor de descărcare/încărcare a mărfurilor transportate

Analizând propunere legislativă privind interzicerea obligării conducătorilor auto din transportul rutier de mărfuri la efectuarea operațiunilor de descărcare/încărcare a mărfurilor transportate (b538/29.10.2025), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr. XXXV/6036/03.11.2025 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr. D955/04.11.2025,

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 propunere legislativă, pentru următoarele considerente:

1. Propunere legislativă are ca obiect interzicerea obligării conducătorilor auto din transportul rutier de mărfuri la efectuarea operațiunilor de descărcare/încărcare a mărfurilor transportate.

2. Propunerea legislativă face parte din categoria legilor ordinare, prima Cameră sesizată fiind Senatul, în conformitate cu dispozițiile art. 75 alin. (1) din Constituția României, republicată.

3. Precizăm că, prin avizul pe care îl emite, Consiliul Legislativ nu se pronunță asupra oportunității soluțiilor legislative preconizate.

4. Referitor la **Expunerea de motive**, precizăm că dispozițiile art. 31 Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare impun ca instrumentul de prezentare și motivare să aibă conținutul prevăzut la alin. (1) al articolului sus-menționat, cuprinzând

secțiuni în care să se prezinte, între altele, cerințele care reclamă intervenția normativă - cu referire specială la insuficiențele și neconcordanțele reglementărilor în vigoare, precum și impactul asupra sistemului juridic, subliniind implicațiile asupra legislației în vigoare, consultările derulate în vederea elaborării prezentei propuneri sau măsurile de implementare pe care le presupune aplicarea noului act normativ, dacă este cazul.

Analizând Expunerea de motive, constatăm că aceasta conține doar considerații cu caracter general pentru justificarea soluțiilor legislative preconizate, fără ca ele să fie fundamentate pe studii, lucrări de cercetare sau evaluări statistice.

Mai mult decât atât, necesitatea reglementării preconizate este argumentată prin faptul că „legislația actuală nu interzice explicit obligarea șoferului la descărcare”, ceea ce reprezintă o afirmație eronată, întrucât, **reglementările în vigoare în materia transporturilor rutiere prevăd chiar posibilitatea realizării de către conducătorul autovehiculului a operațiunilor de încărcare/descărcare a mărfurilor transportate.** Astfel, potrivit art. 3 pct. 39 teza a II-a din Ordonanța Guvernului nr. 27/2011 privind transporturile rutiere, cu modificările și completările ulterioare, **„Operațiunile de încărcare/descărcare și de întocmire/distribuire a documentelor însoțitoare ale transportului, realizate sau supravegheate de către conducătorul autovehiculului ori al ansamblului de vehicule rutiere, sunt parte integrantă din transportul rutier;”**.

Precizăm că, potrivit considerentelor exprimate în Decizia Curții Constituționale nr. 682/2012, *„Lipsa unei fundamentări temeinice a actului normativ în discuție determină, [...], încălcarea prevederilor din Constituție cuprinse în art. 1 alin. (5) [...]”*.

Totodată, sunt aplicabile și considerentele statuate prin Decizia Curții Constituționale nr. 139/2019¹.

5. Propunerii legislative îi este atașat un material în care se prezintă exemple de state membre UE care, potrivit afirmațiilor inițiatorilor, ar avea „legislație/practici” în legătură cu „obligația șoferului de a încărca/descărca marfa”.

¹ „Fundamentarea temeinică a inițiativelor legislative reprezintă o exigență impusă de dispozițiile constituționale menționate, întrucât previne arbitrarul în activitatea de legiferare, asigurând că legile propuse și adoptate răspund unor nevoi sociale reale și dreptății sociale”.

Referitor la acest aspect, semnalăm că, din niciunul dintre exemplele prezentate, nu rezultă că legislația națională a statelor enumerate ar conține o interdicție absolută, necondiționată în ceea ce privește obligarea conducătorilor auto la efectuarea operațiunilor de descărcare/încărcare a mărfurilor transportate.

6. Soluția legislativă preconizată nu respectă **principiul unicității reglementării în materie** statuat la art. 14 alin. (1) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, potrivit căruia *„Reglementările de același nivel și având același obiect se cuprind, de regulă, într-un singur act normativ.”*.

Art. 15 alin. (1) din aceeași lege vine cu precizări vizavi de aceste prevederi, dispunând că *„O reglementare din aceeași materie și de același nivel poate fi cuprinsă într-un alt act normativ, dacă are caracter special față de actul ce cuprinde reglementarea generală în materie.”*, ceea ce aici nu este cazul.

Prin urmare, nerespectarea principiului unicității reglementării ar putea avea consecințe negative în ceea ce privește securitatea raporturilor juridice, principiu consfințit la art. 1 alin. (5) din Legea fundamentală.

7. Semnalăm că **soluția preconizată** prin prezenta propunere legislativă **este contrară dispozițiilor Ordonanței Guvernului nr. 27/2011** privind transporturile rutiere, cu modificările și completările ulterioare, așa cum s-a arătat la pct. 4 supra.

8. Referitor la prevederile propuse pentru **art. 2 alin. (1)**, potrivit cărora *conducătorii auto nu pot fi obligați prin contractul individual de muncă sau prin contractul de transport* să efectueze operațiuni de descărcare/încărcare a mărfurilor transportate, menționăm că nu este clar dacă acest alineat se referă la contractele deja încheiate sau care urmează a fi încheiate.

În prima ipoteză, semnalăm că aceste prevederi sunt inaplicabile, întrucât operează principiul *tempus regit actum*, contractului fiindu-i aplicabilă legea în vigoare în momentul încheierii sale. Mai mult decât atât, prevederile respective ar încălca principiul neretroactivității legii, consacrat la art. 15 alin. (2) din Constituție.

În cea de-a doua ipoteză, precizăm că dispozițiile antereferite sunt superflue, întrucât, încheierea contractului individual de muncă presupune manifestarea de voință a conducătorului auto și, în

consecință, cel puțin teoretic, acesta nu poate fi obligat să devină parte a unui contract cu al cărui conținut nu ar fi de acord.

De asemenea, precizăm că, în virtutea principiului libertății contractuale, nimic nu împiedică conducătorul auto să-și asume astfel de obligații, cu respectarea limitelor prevăzute la art. 1.169 din Codul civil, care consacră principiul amintit mai sus. Menționăm că, potrivit acestui articol, *„Părțile sunt libere să încheie orice contracte și să determine conținutul acestora, în limitele impuse de lege, de ordinea publică și de bunele moravuri”*.

9. Aducem în atenție că **soluția preconizată** prin prezenta propunere legislativă **este înfrântă de** modul în care este redactat textul propus pentru **art. 3**, care instituie excepția de la prevederile art. 2, permițând efectuarea operațiunilor respective de către conducătorii auto, în anumite situații, și anume „atunci când natura transportului impune **în mod obiectiv** acest lucru, **respectiv** în cazul transporturilor vrac, transporturilor de combustibili, transporturilor cu auto-betoniera, transporturilor de animale vii, **însă fără ca excepția să se limiteze numai la acestea.**”

În legătură cu textul citat anterior, învederăm că, în redactarea actuală, acesta este lipsit de claritate, nefiind lămuritoare sfera de cuprindere a expresiei „în mod **obiectiv**”, în absența prevederii unor criterii bine delimitate în raport cu care să se poată aprecia caracterul obiectiv la care se face referire.

Totodată, semnalăm că, deși, în continuarea expresiei în cauză, în cadrul textului, sunt enumerate o serie de exemple, întreaga normă propusă este inefficientă prin precizarea din final „însă fără ca excepția să se limiteze numai la acestea”.

10. În cuprinsul textului propunerii se folosesc unele expresii care determină ca reglementarea preconizată să fie imprecisă și impredictibilă. Ne referim la **art. 2 alin. (2)** - unde se folosește sintagma „cu respectarea reglementărilor legale în vigoare privind securitatea și sănătatea în muncă”, în condițiile în care ar fi trebuit să se menționeze în mod expres dispozițiile legale vizate a fi aplicabile -, precum și la **art. 4**, unde termenul „dispoziție” privează norma de precizia necesară, întrucât nu se menționează dacă este avută în vedere o dispoziție legală sau ceea ce a dispus șeful conducătorului auto.

În plus, prin referirea la șoferi, menționăm că nu este respectată unitatea terminologică, cerută la art. 37 din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, în cuprinsul propunerii utilizându-se expresia „conducători auto”.

11. Semnalăm că stabilirea contravențiilor prin folosirea generică a sintagmei „încălcarea prevederilor prezentei legi”, în cadrul **art. 5**, nu este în acord cu principiul legalității în materie contravențională.

În acest sens, precizăm că, așa cum a reținut Curtea Constituțională în Decizia nr. 30/2025, prevederile „care impun o obligație generală de a respecta un număr nedefinit de norme, cu dificultate identificabile, și stabilesc sancțiuni contravenționale, neincriminând fapte concrete, încalcă principiile legalității și proporționalității care guvernează dreptul contravențional”. (par. 26).

Avem în vedere faptul că, similar dispozițiilor art. 197 pct. 37 din Legea nr. 123/2012, declarate neconstituționale prin Decizia nr. 30/2025, ale cărei considerente sunt aplicabile *mutatis mutandis*, norma propusă în proiect „*nu indică în mod clar și neechivoc, în cuprinsul normei legale, actele, faptele sau omisiunile care constituie contravenții și nici nu permit identificarea cu ușurință a acestora, prin trimiterea la actele normative cu care textul incriminator se află în conexiune. Astfel, deși norma limitează sfera conduitei sancționabile la nerespectarea cerințelor privind transparența, trimiterea la actele în care aceste cerințe sunt reglementate care ar rezulta din sintagma «prevăzute în reglementările ANRE, precum și în regulamentele europene» nu poate califica dispoziția legală ca fiind o normă de trimitere. În absența indicării cu exactitate a dispozițiilor legale la care se face referirea, nu sunt respectate regulile de tehnică legislativă cuprinse în art. 50 alin. (1) teza întâi din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 260 din 21 aprilie 2010, potrivit căruia «În cazul în care o normă este complementară altei norme, pentru evitarea repetării în text a acelei norme se va face trimitere la articolul, respectiv la actul normativ care o conține». Folosind în mod inadecvat tehnica legislativă a normei de trimitere către acte normative în mod vag identificate, legiuitorul a edictat dispoziții legale care nu își pot realiza scopul pentru care au fost instituite.»*. (par. 23).

Totodată, fără a ne pronunța asupra oportunității soluției legislative preconizate, stabilirea, în mod nediferențiat, a aceluiași sancțiuni contravenționale contravențiile prevăzute la art. 5 și pentru toate categoriile de subiecți activi nu este în acord cu principiul proporționalității consacrat de dispozițiile art. 5 alin. (5) din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001, potrivit căruia sancțiunea stabilită trebuie să fie proporțională cu gradul de pericol social al faptei săvârșite.

Menționăm că necesitatea respectării principiului proporționalității în cazul actelor normative prin care se stabilesc și se sancționează contravenții a fost subliniată de Curtea Constituțională în Deciziile nr. 152/2020 (par. 131 și 132) și nr. 30/2025 (par. 24).

*

* *

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.

PRESEDINTE

Florin IORDACHE

București
Nr. 946/26.11.2025