



CONSILIUL LEGISLATIV

Biroul pentru Consiliul
b449 / 29.07.2026

657 / 29.07.2026

AVIZ

referitor la propunerea legislativă privind aprobarea unor măsuri bugetare

Analizând propunerea legislativă privind aprobarea unor măsuri bugetare (b449/28.07.2026), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr. XXXV/3521/28.07.2026 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr. D674/29.07.2026,

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, din următoarele considerente:

1. Propunerea legislativă are ca obiect instituirea a două măsuri distincte: **autorizarea Administrației Naționale a Rezervelor de Stat și Probleme Speciale să introducă în bugetul propriu creditele de angajament** necesare achizițiilor realizate în temeiul art. 21 alin. (4) din Legea nr. 256/2018 și **prorogarea termenului** pentru plata vărsămintelor destinate majorării capitalului social al Băncii de Investiții și Dezvoltare - S.A., prevăzut la art. 67 alin. (3) din Legea bugetului de stat pe anul 2026 nr. 43/2026.

Potrivit *expunerii de motive*, prima măsură urmărește exercitarea dreptului de prioritate al statului cu privire la oferta transmisă de OMV Petrom la 8 mai 2026, pentru o cantitate de 49,9 TWh de gaze naturale.

Valoarea estimată este de aproximativ 2.432.724.800 euro, respectiv 12.791.510.270 lei, fără TVA și accize, pentru o perioadă de șapte ani.

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

3. Prin conținutul său normativ, proiectul se încadrează în categoria legilor ordinare, iar în aplicarea art. 75 alin. (1) teza finală din Constituție, prima Cameră sesizată este **Senatul**.

4. **Ca observație de fond**, referitor la **obiectul** propunerii legislative, precizăm că prin soluția preconizată la **Art. I alin. (1) din capitolul II** se „autorizează” introducerea în bugetul Administrația Națională a Rezervelor de Stat și Probleme Speciale (ANRSPS) a unor credite de angajament al căror nivel urmează să fie aprobat de Guvern prin memorandum.

Mai mult, **semnalăm** că instrumentul de prezentare și motivare intitulat „*Expunerea de motive*” indică valoarea estimată a operațiunii, însă nu stabilește sursa concretă din care vor fi asigurate plățile, simpla indicare a cuantumului unei cheltuieli nu echivalează cu stabilirea sursei de finanțare.

Astfel, constatăm că **nu sunt precizate**: bugetul și subdiviziunea bugetară din care vor fi suportate plățile, repartizarea anuală a sumelor pe perioada de șapte ani, creditele bugetare necesare în fiecare exercițiu, tratamentul TVA și al accizelor, costurile de finanțare, transport, înmagazinare și administrare, impactul asupra deficitului bugetar și datoriei publice, veniturile estimate din eventuala valorificare a gazelor și destinația acestora, precum și mecanismul de acoperire a variațiilor de preț și de curs valutar.

Prin urmare, în considerarea prevederilor art. 33 din Legea nr. 24/2000 apreciem că devin incidente **dispozițiile art. 138 alin. (5) din Constituție, art. 15 din Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice, art. 15 din Legea responsabilității fiscal-bugetare nr. 69/2010**. Pentru continuarea procedurii legislative se impune a fi solicitate distinct Guvernului atât informarea și punctul de vedere prevăzute de art. 111 alin. (1) din Constituție, cât și fișa financiară prevăzută de art. 15 alin. (2) din Legea nr. 500/2002.

De altfel, deoarece problema centrală **privește asumarea unei cheltuieli bugetare multianuale fără stabilirea sursei de finanțare și fără o fundamentare financiară completă**, invocăm jurisprudența constantă a Curții Constituționale care, cu titlu de exemplu, prin **Decizia nr. 903 din 16 decembrie 2020**, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 94 din 28 ianuarie 2021 a statuat faptul că:

„Dat fiind caracterul imperativ al obligației de a cere informarea menționată, rezultă că nerespectarea acesteia are drept consecință neconstituționalitatea legii adoptate”. (paragraful 18)

„Art. 138 alin. (5) din Constituție impune stabilirea concomitentă atât a alocăției bugetare, ce are semnificația unei cheltuieli, cât și a sursei de finanțare, ce are semnificația venitului necesar pentru suportarea acesteia”. (paragraful 22)

„Prin urmare, atunci când o propunere legislativă are implicații bugetare, Guvernul trebuie să prezinte ambele documente menționate, așadar atât punctul de vedere, cât și fișa financiară”. (paragraful 26)

„Cheltuielile preconizate prin textele de lege criticate grevează asupra bugetului de stat, iar adoptarea lor ar fi fost posibilă doar după stabilirea sursei de finanțare în condițiile Legii fundamentale și după solicitarea fișei financiare de la Guvern”. (paragraful 31)

În ceea ce privește soluția potrivit căreia **nivelul creditelor de angajament se aprobă ulterior de Guvern prin memorandum** apreciem că se impune a fi reanalizată. Memorandumul este un instrument de lucru și decizie guvernamentală, iar nu un act normativ care să poată înlocui determinarea prin lege a limitelor unei obligații bugetare multianuale.

De altfel, textul nu stabilește: plafonul maxim al creditelor de angajament, formula ori criteriile obiective de calcul, distribuția anuală a angajamentelor, limitele în care Guvernul poate modifica valoarea inițială, corelarea cu plafoanele fiscal-bugetare și cu legile bugetare anuale viitoare.

Ca atare, prin adoptarea acestei soluții **Parlamentul ar acorda o autorizare nedeterminată sub aspect valoric**. Având în vedere că în *expunerea de motive* se estimează quantumul obligației la aproximativ 12,79 miliarde lei, fără TVA și accize, apreciem că **elementele esențiale ale angajamentului trebuie stabilite prin lege**, Guvernului îi poate reveni numai aplicarea tehnică a criteriilor și limitelor fixate de legiuitor.

Referitor la **creditele de angajament**, precizăm că acestea reprezintă limita maximă în cadrul căreia pot fi încheiate angajamente juridice în cursul exercițiului bugetar și, prin urmare ele nu pot fi asimilate creditelor bugetare necesare efectuării plăților. Norma propusă prin propunerea legislativă reglementează numai introducerea creditelor de angajament, **fără să stabilească mecanismul prin care vor fi asigurate creditele bugetare pentru cei șapte ani contractuali**.

Or, în această redactare deficitară norma ar permite asumarea obligației juridice, fără a demonstra sustenabilitatea plăților viitoare. Prin urmare, se impune reanalizarea și reformularea acesteia, soluția propusă urmând a fi **completată cu graficul multianual, sursa de finanțare și regulile de includere a creditelor bugetare în legile bugetare anuale.**

Totodată, semnalăm că la soluția preconizată la **art. I alin. (1)** se face referire la credite aferente „**achizițiilor efectuate**”, în timp ce **alin. (3)** autorizează ANRSPS „**să încheie contracte multianuale**”, astfel că prima formulare sugerează operațiuni deja realizate, iar cea de-a doua privește operațiuni viitoare.

Prin urmare, se impune ca textul propus să fie reanalizat și reformulat astfel încât să precizeze dacă oferta a fost acceptată, dacă există deja un angajament juridic, dacă urmează numai semnarea contractului ori dacă autorizarea legislativă este o condiție prealabilă exercitării dreptului de prioritate. Această clarificare este necesară și pentru evitarea producerii unor **efecte retroactive.**

De asemenea, semnalăm că prin propunerea legislativă **nu se stabilește destinația juridică și economică a cantității de gaze naturale care urmează să fie achiziționată.** Astfel, precizăm că **art. 21 alin. (4) din Legea nr. 256/2018** constituie doar temeiul exercitării dreptului de prioritate, dar nu înlocuiește reglementarea bugetară și patrimonială necesară.

Nu au fost reglementate: includerea gazelor în rezervele de stat și titularul dreptului de proprietate, condițiile de depozitare și menținere a stocurilor, condițiile de scoatere din rezervă și de valorificare, destinația veniturilor rezultate din valorificare, suportarea costurilor și a pierderilor, corelarea cu legislația în domeniul energiei, concurenței și ajutorului de stat.

Cu privire la **soluția privind prorogarea termenului de la 30 iunie 2026 la 30 septembrie 2026** este de analizat compatibilitatea acestuia cu calendarul PNRR, deoarece se observă că la data elaborării propunerii legislative, termenul inițial era expirat. *Expunerea de motive* trebuie să prezinte cauzele neefectuării plății, stadiul îndeplinirii angajamentului PNRR, consecințele depășirii termenului și menținerea eligibilității finanțării.

Mai mult, apreciem că intervenția legislativă se impune a fi realizată direct asupra **art. 67 alin. (3) din Legea bugetului de stat pe anul 2026 nr. 43/2026**, iar nu prin instituirea unei norme autonome cu același obiect.

În concluzie, toate aceste aspecte contravin exigențelor de redactare clară, precisă și coerentă și de integrare sistematică a intervențiilor legislative, normele propuse prin prezentul proiect sunt de natură să încalce normele de tehnică legislativă, cerințele de calitate a legii, subsumate art. 1 alin. (5) din Constituție, motiv pentru care se impune reanalizarea soluției legislative și reformularea corespunzătoare a textului, precum și eliminarea formulărilor echivoce sau care contravin normelor cuprinse în alte acte normative.

Referitor la cele menționate supra, prin **Decizia nr. 619/2016**, Curtea Constituțională a reținut că „*legea trebuie să întrunească cele trei cerințe de calitate care rezultă din art. 1 alin. (5) din Constituție - claritate, precizie și previzibilitate. Curtea a statuat că respectarea legilor este obligatorie, însă nu se poate pretinde unui subiect de drept să respecte o lege care nu este clară, precisă și previzibilă, întrucât acesta nu își poate adapta conduita în funcție de ipoteza normativă a legii. De aceea, una dintre cerințele principiului respectării legilor vizează calitatea actelor normative. Așadar, orice act normativ trebuie să îndeplinească anumite condiții calitative, respectiv să fie clar, precis și previzibil (...).*

Curtea a stabilit că cerința de claritate a legii vizează caracterul neechivoc al obiectului reglementării, cea de precizie se referă la exactitatea soluției legislative alese și a limbajului folosit, în timp ce previzibilitatea legii privește scopul și consecințele pe care le antrenează”.

Prin urmare, propunerea legislativă, în ansamblul său, încalcă prevederile **art. 1 alin. (5) din Constituție**, care consacră principiul legalității, în componenta privind calitatea legii.

*

* *

Față de aspectele mai sus menționate, apreciem că proiectul nu poate fi promovat în forma propusă.

PRESEDINTE
Florin IORDACHE


București
Nr. 707/29.07.2026