PARLAMENTUL ROMÂNIEI
CAMERA DEPUTAȚILOR
SECRETAR GENERAL
Nr. 218702
2026 Luna 10 Ziua 05

CONSILIUL LEGISLATIV

CAMERA DEPUTAȚILOR

SECRETARIATUL GENERAL

Dir. Legislație

Doamnei Secretar General Adjunct Ioana BRAN-VOINEA,

Urmare adreselor Dumneavoastră nr. Plx.565/14.09.2026 și nr. Plx.592/21.09.2026, vă transmitem, alăturat, avizele Consiliului Legislativ referitoare la:

- propunerea legislativă pentru modificarea și completarea unor acte normative în scopul introducerii unor limite în ce privește numărul și durata mandatelor conducătorilor unor entități publice;

-propunerea legislativă privind regimul porturilor militare maritime și fluviale.

În vederea facilitării analizei juridice a proiectelor, vă recomandăm consultarea site-ului oficial al instituției noastre, www.clr.ro, secțiunea *„Evidența legislației”*, pentru accesarea fișelor actelor normative incidente, cu toate intervențiile legislative suferite.

De asemenea, în secțiunea *„Versiuni consolidate”* aveți posibilitatea de a consulta versiunile consolidate ale legilor, ordonanțelor, ordonanțelor de urgență, precum și ale hotărârilor cu caracter normativ adoptate de Guvern.

Cu deosebită considerație,

PREȘEDINTE

Florin IORDACHE

București
Nr. R2356/02.10.2026

Calea 13 Septembrie nr. 1-3, Palatul Parlamentului, Corp B1, Sector 5, București
Tel.: 021 313 6608 / Fax: 021 414 2061 / E-mail: relatii.publice@clr.ro / www.clr.ro

CONSILIUL LEGISLATIV

AVIZ

referitor la propunerea legislativă privind regimul porturilor militare maritime și fluviale

Analizând **propunerea legislativă privind regimul porturilor militare maritime și fluviale**, transmisă de Secretarul General al Camerei Deputaților cu adresa nr. Plx.592/21.09.2026 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr. D799/22.09.2026,

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, pentru următoarele considerente:

1. Din conținutul propunerii legislative, precum și din cel al instrumentului de motivare și prezentare constatăm că, **în fapt**, se **intenționează instituirea unui regim juridic special aplicabil porturilor militare situate la Marea Neagră și pe căile navigabile interioare**, prin reglementarea delimitării și structurii acestora, a organizării și conducerii activităților portuare militare, a regimului zonelor de siguranță și al zonelor militare restricționate, a accesului și navigației în aceste zone, **precum și prin instituirea unor contravenții și sancțiuni.**

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

3. Prin conținutul său normativ, propunerea legislativă face parte din categoria **legilor organice**, fiind incidente prevederile **art. 75 alin. (1)** raportat la **art. 118 alin. (2)** din Constituția României, republicată, iar în aplicarea art. 76 alin. (1) din Legea Fundamentală, prima Cameră sesizată este **Camera Deputaților**.

4. Ca observație de fond, semnalăm că, în ansamblul său, propunerea legislativă prezintă o serie de deficiențe de concepție normativă și de corelare cu cadrul legislativ în vigoare, pornește de la premisa falsă, exprimată în mod explicit în instrumentul de prezentare și motivare, că regimul juridic al porturilor militare maritime și fluviale nu ar fi reglementat în prezent printr-un act normativ, precum și formulări insuficient determinate sub aspectul conținutului, al condițiilor de aplicare și al întinderii competențelor conferite autorităților, de natură să afecteze claritatea, precizia și previzibilitatea normelor preconizate, astfel:

4.1. Proiectul de act normativ **instituie un regim juridic nou al porturilor militare fără însă a realiza o corelare completă cu reglementările existente privind activitățile militare în domeniul naval, administrarea porturilor și a căilor navigabile, regimul juridic al apelor și al bunurilor proprietate publică, organizarea spațiului aerian, precum și accesul navelor și forțelor armate străine pe teritoriul României.** Totodată, observăm că unele dintre soluțiile propuse lasă stabilirea unor elemente esențiale ale regimului juridic, inclusiv a limitelor unor zone supuse unor restricții opozabile terților, a condițiilor de aplicare a acestor restricții și a măsurilor care pot fi dispuse de comandantul portului militar, unor acte ori decizii administrative **insuficient circumstanțiate prin lege.**

Acestor aspecte li se adaugă **deficiențele substanțiale ale regimului contravențional,** care nu permit, în toate cazurile, identificarea neechivocă a conduitei interzise și a sancțiunii aplicabile.

Față de întinderea deficiențelor menționate, **care privesc chiar elemente esențiale ale concepției de reglementare,** nu doar aspecte de tehnică legislativă susceptibile de remediere prin observații punctuale, **apreciem că soluțiile preconizate nu întrunesc, în forma propusă, exigențele de calitate a legii care decurg din art. 1 alin. (5) din Constituție.**

De altfel, în jurisprudența sa, Curtea Constituțională a statuat constant că legea trebuie să îndeplinească cerințele de **claritate, precizie și previzibilitate.** Astfel, prin **Decizia nr. 721 din 7 octombrie 2020, paragraful 159,** Curtea 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 (...)”,** astfel încât destinatarul normei să fie capabil să prevadă, într-o

măsură rezonabilă, consecințele juridice ale conduitei sale. Totodată, Curtea a subliniat că legea trebuie să determine cu suficientă claritate **întinderea și modalitățile de exercitare a puterii de apreciere a autorităților**, pentru a asigura protecția împotriva arbitrariului.

De asemenea, prin **Decizia nr. 26 din 18 ianuarie 2012**, Curtea Constituțională a statuat că, deși normele de tehnică legislativă nu au valoare constituțională prin ele însele, respectarea acestora este necesară pentru realizarea unei legislații coerente, clare și previzibile, precizând că respectarea lor **„(...) concură la asigurarea unei legislații care respectă principiul securității raporturilor juridice (...)"**. Curtea a apreciat că nerespectarea acestora poate conduce la situații de incoerență și instabilitate, contrare art. 1 alin. (5) din Constituție.

În același sens, apreciem că sunt incidente dispozițiile **art. 6 alin. (1), art. 8 alin. (4), art. 13, art. 24, art. 25, art. 35, art. 36 alin. (1) și art. 37 din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată**, referitoare la fundamentarea și caracterul suficient al soluțiilor legislative, integrarea organică a noii reglementări în sistemul legislației, acoperirea integrală a obiectului de reglementare, determinarea conceptelor și noțiunilor, sistematizarea normelor și utilizarea unui limbaj juridic clar, precis și lipsit de echivoc. Astfel, art.8 alin. (4) prevede expres că textul legislativ trebuie să fie „(...) clar, fluent și inteligibil, fără dificultăți sintactice și pasaje obscure sau echivoce(...)", iar art. 36 alin. (1) impune un limbaj juridic „(...) concis, sobru, clar și precis, care să excludă orice echivoc (...)".

4.2. Referitor la instrumentul de prezentare și motivare, semnalăm că fundamentarea inițiativei legislative necesită reanalizare și reformulare.

Astfel, în **expunerea de motive,** la primul paragraf al acesteia, se afirmă, în mod categoric, că **„(...) regimul juridic al porturilor militare maritime sau fluviale nu este reglementat printr-un act normativ (...)"**, iar ulterior se arată că **„(...) la momentul actual nu există prevederi legale care să reglementeze regimul juridic al porturilor militare maritime și fluviale (...)"**.

Or, din analiza cadrului legislativ în vigoare constatăm că acesta cuprinde deja dispoziții care privesc în mod expres regimul porturilor militare, astfel:

Potrivit dispozițiilor **art. 6 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 346/2006 privind organizarea și funcționarea Ministerului Apărării Naționale, republicată**, Ministerul Apărării Naționale, prin structurile desemnate, este autoritate navală militară națională. Mai mult, **art. 6 alin. (2)** prevede expres că, în exercitarea acestei competențe, **structura desemnată din MApN în calitate de autoritate navală militară națională, „asigură elaborarea cadrului normativ și instituțional"** al activităților militare în domeniul naval, inclusiv **„(...) stabilirea limitelor zonelor de siguranță ale navelor militare, a perimetrelor și regimului porturilor militare (...)"**.Potrivit **alin. (4)** al aceluiași articol, metodologiile și procedurile pentru îndeplinirea acestor atribuții **se stabilesc prin ordine ale ministrului apărării naționale**.

Ca atare, nu se poate susține existența unui vid normativ absolut așa cum rezultă din conținutul instrumentului de prezentare și motivare.

Precizăm și faptul că, reglementarea regimului juridic al porturilor militare a făcut anterior obiectul unui demers normativ inițiat chiar de **Ministerul Apărării Naționale, care, în exercitarea atribuțiilor prevăzute la art. 6 alin. (2) din Legea nr. 346/2006**, a elaborat în anul 2021 un proiect de lege privind regimul porturilor militare maritime și fluviale. Existența acestui demers **confirmă caracterul pronunțat tehnic și specializat al materiei și necesitatea ca soluțiile legislative să fie configurate prin raportare la competențele autorității navale militare naționale și la ansamblul legislației navale incidente.**

De altfel, prin **Decizia nr. 139/2019 Curtea Constituțională** a arătat că, în cazul unei reglementări **„pronunțat tehnice, de strictă specialitate"**, o motivare formală, fără fundamentare temeinică, poate afecta calitatea și predictibilitatea legii în raport cu art. 1 alin. (5) din Constituție.

Sub acest aspect, apreciem că sunt incidente prevederile **art. 6 alin. (1) și (2) din Legea nr. 24/2000**, potrivit cărora soluțiile legislative trebuie să fie temeinic fundamentate și corelate cu ansamblul reglementărilor interne, iar **fundamentarea unei noi reglementări trebuie să pornească de la „(...) insuficiențele legislației în vigoare (...)"**.

De asemenea, potrivit **art. 20 alin. (1)** din aceeași lege, elaborarea proiectelor de acte normative trebuie precedată, în funcție de importanța și complexitatea acestora, de o activitate de documentare și analiză care

să asigure cunoașterea inclusiv a istoricului legislației din domeniu, iar **art. 31 alin. (1) lit. a)** impune ca instrumentul de motivare să prezinte cerințele care reclamă intervenția normativă, „(...) cu referire specială la insuficiențele și neconcordanțele reglementărilor în vigoare (...)", principiile și finalitatea noii reglementări și elementele de noutate. Totodată, **art. 31 alin. (1) lit. d)** impune prezentarea impactului asupra sistemului juridic și a implicațiilor noii reglementări asupra legislației în vigoare.

Or, din analiza conținutului instrumentului de motivare și prezentare constatăm că nu analizează raportul viitoarei legi cu art. 6 din Legea nr. 346/2006 și nici modul în care soluțiile propuse urmează să se integreze în cadrul juridic existent.

În ceea ce privește relevanța constituțională a fundamentării actului normativ, prin **Decizia nr. 139 din 13 martie 2019, paragrafele 77 - 80**, Curtea Constituțională a statuat că exigențele art. 1 alin. (5) din Constituție, raportate la art. 30 - 32 din Legea nr. 24/2000, presupun existența unei fundamentări reale și temeinice a soluțiilor legislative. La paragraful 79, Curtea a subliniat că, **„(...) în lipsa motivării [...] nu se poate cunoaște rațiunea legiuitorului, esențială pentru înțelegerea, interpretarea și aplicarea acesteia (...)"**, iar la paragraful 80 a reținut că motivarea formală, fără o fundamentare temeinică, poate afecta calitatea și predictibilitatea legii, **cu consecința încălcării art. 1 alin. (5) din Constituție.**

În raport cu această jurisprudență, apreciem că expunerea de motive trebuie revizuită astfel încât să prezinte în mod complet cadrul normativ existent, să identifice concret insuficiențele acestuia și să explice necesitatea și efectele soluțiilor legislative preconizate.

4.3. Având în vedere observațiile de principiu formulate mai sus, sub aspectul respectării normelor de tehnică legislativă, al corelării cu cadrul normativ incident, precum și al asigurării clarității și aplicabilității reglementării, semnalăm următoarele:

a) La art. 1, definiția portului militar este excesiv de largă și combină elemente de delimitare teritorială, destinație, categorie de utilizatori și condiții de acces. Noțiunea trebuie corelată cu terminologia utilizată de Ordonanța Guvernului nr. 42/1997 privind transportul maritim și pe căile navigabile interioare, republicată, și de Ordonanța Guvernului nr. 22/1999 privind administrarea porturilor și a căilor

navigabile, utilizarea infrastructurilor de transport naval aparținând domeniului public, precum și desfășurarea activităților de transport naval în porturi și pe căile navigabile interioare, republicată. În considerarea prevederilor art. 36 și art. 37 din Legea nr. 24/2000, pentru asigurarea unui stil juridic specific normativ și a unei unități terminologice se impune și clarificarea raportului dintre noțiunea de **„port militar"** și cea de **„port"** ori **„zonă portuară"**, pentru a se evita utilizarea unei terminologii paralele.

b) <u>**La art. 2 și art. 3**</u>, normele propuse potrivit cărora porturile militare cuprind imobile aflate în administrarea Ministerului Apărării Naționale sau a Ministerului Afacerilor Interne, iar lista și perimetrele se aprobă prin ordin al ministrului apărării naționale, cu avizele celorlalți miniștri, **se impune a fi reanalizate și reformulate.**

Menționăm că regimul juridic al bunurilor aparținând domeniului public al statului nu poate fi modificat sau redefinit exclusiv printr-un **act administrativ normativ subsecvent.** Totodată, apreciem că se impune a se stabili în mod distinct cine aprobă perimetrul unui port aflat în administrarea Ministerului Afacerilor Interne și care este temeiul juridic al includerii unor suprafețe de apă, infrastructuri portuare sau bunuri administrate de alte autorități. În acest sens trebuie avute în vedere dispozițiile art. 13-16 și art. 77 din Legea nr. 24/2000, precum și normele speciale privind proprietatea publică și administrarea infrastructurilor portuare.

c) <u>**La art. 4 - 8**</u>, în considerarea prevederilor art. 13 lit. a), art. 35, art. 36 și art. 48 din Legea nr. 24/2000, delimitarea zonei terestre, a zonei de cheiuri, a zonei de acvatoriu și a zonei aeriene trebuie corelată cu legislația sectorială. Cu titlu de exemplu, norma propusă la **art. 8** din proiect nu poate lăsa delimitarea **„(...) zonei aeriene a portului militar (...)"** numai la necesitățile operaționale stabilite de ministere, ci trebuie raportată expres la Legea nr. 21/2020 privind Codul aerian și la competențele autorităților aeronautice prevăzute de acest act normativ.

În ceea ce privește **zona de acvatoriu**, trebuie clarificat raportul cu competențele căpităniilor de port și cu regimul navigației instituit de Ordonanța Guvernului nr. 42/1997.

d). <u>**La art. 7 alin. (4)**</u>, în considerarea prevederilor art. 6 alin. (1), art. 36 și art. 48 din Legea nr. 24/2000, **norma care dă posibilitatea comandantului portului militar de a modifica temporar limitele zonei militare restricționate sau ale zonei de siguranță prin**

publicarea unor notificări în avize pentru navigatori trebuie circumstanțiată prin lege sub aspectul condițiilor, duratei, întinderii și efectelor juridice, deoarece o competență formulată generic și care este susceptibilă să producă restrângeri asupra navigației civile, nu poate fi lăsată exclusiv la latitudinea unei decizii operative fără criterii suficiente.

e) La art. 9, sintagma **„(...) pot organiza, temporar, în vecinătatea portului militar, zone portuare (...)"** este lipsită de claritate și precizie, atât sub aspectul naturii juridice a acestor zone, cât și al regimului lor de utilizare. Acceptul proprietarilor ori administratorilor terenurilor nu este suficient, prin el însuși, pentru a crea o zonă portuară în sens juridic, dacă sunt incidente competențe ale administrației portuare, regimul domeniului public sau reguli speciale de autorizare. Ca atare, în considerarea dispozițiilor art. 13, art. 35 - 37 din Legea nr. 24/2000 se impune ca norma să fie reformulată și totodată **corelată cu prevederile Ordonanței Guvernului nr. 22/1999**.

f) La art. 10 - 15, în considerarea prevederilor la art. 13 - 16 și art. 35 - 37 din Legea nr. 24/2000 se impune revederea textelor care stabilesc competențele comandantului portului militar și care trebuie delimitate de atribuțiile legale ale administrației portuare, căpităniei portului, poliției de frontieră și celorlalte autorități publice. Cu titlu de exemplu, menționăm normele propuse la **art. 13 alin. (2) lit. a), d) - f), art. 13 alin. (5), art. 14 și art. 15** care pot genera suprapuneri de competență în materia accesului, navigației, activităților portuare administrative, intervenției în caz de avarii sau poluare și suspendării traficului portuar. Avem în vedere, cu titlu de exemplu, că soluția propusă la **art. 13 alin. (5)**, potrivit căreia o suspendare a traficului dispusă de autoritățile portuare nu s-ar aplica anumitor nave, **trebuie fundamentată și corelată explicit cu legislația specială în materia siguranței navigației**.

g) La art. 17 - 20, interdicțiile și restricțiile aplicabile navelor și ambarcațiunilor civile trebuie formulate cu o precizie sporită, astfel încât destinatarii normelor să poată identifica fără echivoc atât conduita permisă cât și pe cea interzisă. **Art. 17 instituie o interdicție absolută de intrare în porturile militare, în timp ce art. 18 și art. 19 prevăd excepții și regimuri de acces care însă nu sunt pe deplin corelate între ele**. De asemenea, norma propusă pentru art. 19 alin. (2) lit. b) interzice utilizarea unor mijloace de navigație și radiocomunicații, cu

excepții formulate generic, fără a fi verificată compatibilitatea cu obligațiile de siguranță a navigației și cu reglementările internaționale aplicabile.

h) <u>**La art. 19 alin. (3)**</u>, sintagma **„(...) poate dispune expulzarea (...)"** navelor și ambarcațiunilor din zona de siguranță este improprie limbajului juridic specific navigației. În considerarea prevederilor art. 36 alin. (1) și art. 37 din Legea nr. 24/2000, **se impune utilizarea unei formulări tehnice adecvate, precum obligarea la părăsirea zonei ori dispunerea ieșirii din zona de siguranță, corelată cu competențele autorităților navale și cu procedurile aplicabile.**

i) <u>**Art. 21 - 24**</u>, care reglementează **regimul contravențional necesită o restructurare substanțială.** Astfel, **art. 21** cuprinde fapte ce constituie contravenții, dar care nu au corespondent normativ suficient de precis în articolele anterioare, iar **art. 22** conține trimiteri necorelate: lit. b) și lit. c) suprapun parțial aceleași fapte prevăzute la lit. c) - f), ceea ce face imposibilă determinarea sancțiunii aplicabile. Mai mult, **art. 23 alin. (4)** face trimitere la „art. 21 alin. (1) lit. a) și b)", deși art. 21 nu este structurat pe alineate, și califică drept sancțiune „avertismentul" prevăzut la art. 21, deși sancțiunile sunt reglementate la art. 22. Aceste deficiențe contravin exigențelor de claritate și previzibilitate și trebuie remediate prin raportare la art. 1, art. 3, art. 5 și art. 21 din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 180/2002, precum și la art. 6 alin. (1), art. 36, art. 48 și art. 53 - 55 din Legea nr. 24/2000.

Tot în materie contravențională, **art. 23 alin. (1)** folosește sintagma **„(...) personalul de îndrumare, control și constatare, anume desemnat de către comandantul portului militar (...)"**, fără a preciza categoria de personal, statutul acestuia, condițiile desemnării și limitele competenței. Or, norma de abilitare trebuie să fie suficient de determinată, iar competența de constatare și sancționare trebuie stabilită direct prin lege, în acord cu prevederile Ordonanței Guvernului nr. 2/2001.

De asemenea, apreciem că norma propusă la **art. 23 alin. (3)** privind atribuirea aplicării sancțiunilor comandantului portului militar, **„la propunerea personalului constatator"**, trebuie corelată cu mecanismul general de constatare și sancționare a contravențiilor.

Precizăm că, la **art. 24,** trimiterea la Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 trebuie reformulată în sensul consacrării caracterului completator al actului-cadru, potrivit formulei uzuale:

„Dispozițiile prezentei legi referitoare la contravenții se completează cu prevederile Ordonanței Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 180/2002, cu modificările și completările ulterioare".

Totodată, la norma propusă pentru **art. 25,** termenul de 30 de zile pentru intrarea în vigoare este, în principiu, compatibil cu necesitatea pregătirii aplicării legii, însă **apreciem că se impune a fi corelat cu existența actelor subsecvente indispensabile, îndeosebi cu ordinul privind lista porturilor militare și perimetrele acestora.** Astfel, în considerarea dispozițiilor art. 16 și art. 62 din Legea nr. 24/2000, dacă aplicarea efectivă a legii depinde de adoptarea unor acte ulterioare, acestea trebuie prevăzute expres, cu indicarea autorității emitente și a termenului de adoptare.

În concluzie, toate aceste aspecte semnalate 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.

PREȘEDINTE

Florin IORDACHE

v

București
Nr. 840/02.10.2026