



CONSILIUL LEGISLATIV

Biroul permanent al Senatului

Bp. 271 / 25.07.2025

AVIZ

referitor la propunerea legislativă privind reutilizarea și valorificarea bunurilor excedentare ale instituțiilor publice

Analizând propunerea legislativă privind reutilizarea și valorificarea bunurilor excedentare ale instituțiilor publice (b271/25.06.2025), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr. XXXV/3928/30.06.2025 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr. D535/01.07.2025,

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 de reglementare stabilirea cadrului juridic privind redistribuirea, reutilizarea și valorificarea bunurilor excedentare ale instituțiilor publice.

2. Prin conținutul său normativ, propunerea legislativă se încadrează în categoria legilor organice, fiind incidente prevederile art. 73 alin. (3) lit. m) și o) din Constituția României, republicată.

În aplicarea prevederilor art. 75 alin. (1) din Legea fundamentală, prima Cameră sesizată este Senatul pentru dispozițiile circumscrise domeniului prevăzut la art. 73 alin. (3) lit. m) și Camera Deputaților pentru dispozițiile circumscrise domeniului prevăzut la art. 73 alin. (3) lit. o) din Legea fundamentală.

Față de cele de mai sus, devin incidente prevederile art. 75 alin. (4) și (5) din Legea fundamentală, referitoare la întoarcerea legii.

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

4. Referitor la faptul că prezenta propunere legislativă vizează și **bunurile proprietate publică a statului sau a unităților administrativ-teritoriale**, semnalăm că, potrivit **art. 136 alin. (4) din Constituție**, *„bunurile proprietate publică sunt inalienabile”* și, în condițiile legii organice, *„pot fi date în administrare regiilor autonome ori instituțiilor publice sau pot fi concesionate ori închiriate; de asemenea, ele pot fi date în folosință gratuită instituțiilor de utilitate publică”*.

Raportat la normele din proiect privind redistribuirea, reutilizarea și valorificarea **bunurilor aflate în administrarea instituțiilor publice**, precizăm că, potrivit art. 287 din Codul administrativ, **exercitarea dreptului de proprietate publică** se realizează de către:

*„a) Guvern, prin ministerele de resort sau prin organele de specialitate ale administrației publice centrale din subordinea Guvernului sau a ministerelor de resort, după caz, pentru **bunurile aparținând domeniului public al statului**;*

*b) autoritățile deliberative ale administrației publice locale, pentru **bunurile aparținând domeniului public al unităților administrativ-teritoriale**.”*

Autoritățile prevăzute la art. 287 sunt cele care decid, în condițiile legii, cu privire la modalitățile de exercitare a dreptului de proprietate publică, respectiv darea în administrare, concesionarea, închirierea sau darea în folosință gratuită.

În ceea ce privește stingerea dreptului de proprietate publică, art. 864 din Codul civil prevede că acesta *„se stinge dacă **bunul a pierit ori a fost trecut în domeniul privat, dacă a încetat uzul sau interesul public**, cu respectarea condițiilor prevăzute de lege”*. Or, în legătură cu acest aspect, propunerea legislativă nu conține norme care să facă referire la trecerea bunurilor proprietate publică în domeniul privat sau la încetarea uzului ori a interesului public.

Așadar, în ceea ce privește **bunurile proprietate publică**, acestea nu pot fi valorificate prin licitație publică sau donație către organizațiile neguvernamentale, sub acest aspect, dispozițiile propuse fiind contrare reglementărilor anterior menționate.

Prin urmare, pentru respectarea exigențelor menționate, apreciem că **o lege având ca obiect de reglementare redistribuirea, reutilizarea și valorificarea bunurilor excedentare ale autorităților și instituțiilor publice nu poate viza bunurile proprietate publică**,

care sunt inalienabile și asupra cărora acestea exercită doar un drept de administrare.

5. În ceea ce privește bunurile care fac parte din domeniul privat al statului sau al unităților administrativ-teritoriale, potrivit art. 355 din Codul administrativ, acestea se află în circuitul civil și **se supun regulilor prevăzute de Codul civil, dacă prin lege nu se prevede altfel.**

Referitor la **procedura de vânzare a bunurilor din domeniul privat**, sunt reglementate anumite reguli speciale prin art. 363 și 364 din Codul administrativ, care vizează și aspecte precum organizarea licitației publice sau prețul minim de vânzare.

De asemenea, raportat la obiectul de reglementare al propunerii legislative, menționăm că sunt incidente în acest domeniu și dispozițiile **art. III din Ordonanța Guvernului nr. 19/1995 privind unele măsuri de perfecționare a regimului achizițiilor publice, precum și a regimului de valorificare a bunurilor scoase din funcțiune, aparținând instituțiilor publice**, care prevăd că *„bunurile instituțiilor publice scoase din funcțiune potrivit reglementărilor în vigoare pot fi valorificate în starea fizică în care se află sau ca materiale și piese rezultate în urma demolării sau dezmembrării lor, astfel:*

a) prin transmiterea fără plată de la instituțiile publice deținătoare la alte instituții publice sau la unități de cult aparținând cultelor religioase recunoscute din România, în condițiile stabilite prin hotărâre a Guvernului, în cazul bunurilor aflate în stare de funcționare, scoase din funcțiune potrivit reglementărilor în vigoare;

b) prin licitație organizată potrivit regulamentului elaborat de Ministerul Finanțelor și aprobat de Guvern, în cazul bunurilor pentru care nu există solicitări din partea unor instituții publice și care pot fi valorificate în starea fizică în care se află la scoaterea din funcțiune sau ca materiale și, după caz, ca piese rezultate în urma demolării sau dezmembrării;

c) prin valorificare directă fără organizarea de licitație, în cazul în care producătorul sau un alt ofertant acceptă schimbarea bunului cu altul nou, cu aceiași parametri funcționali sau în alte situații aprobate de Guvern”.

Precizăm că în temeiul art. III din Ordonanța Guvernului nr. 19/1995 a fost adoptată **Hotărârea Guvernului nr. 841/1995 privind procedurile de transmitere fără plată și de valorificare a bunurilor aparținând instituțiilor publice**, prin care au fost aprobate

Condițiile și procedurile de transmitere, fără plată, de la o instituție publică la alta instituție publică a unor bunuri aflate în stare de funcționare, precum și Regulamentul privind valorificarea bunurilor scoase din funcțiune aparținând instituțiilor publice.

Prin urmare, precizăm că, potrivit art. 13 lit. a) din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, **dispozițiile propuse trebuie să se integreze organic în sistemul legislației, prin corelarea acestora cu prevederile actelor normative de același nivel, cu care se află în conexiune**, astfel încât dispozițiile propuse să nu genereze dificultate în aplicare.

6. Cu referire la aplicarea legii asupra bunurilor aparținând domeniului privat al unităților administrativ-teritoriale, semnalăm riscul ca dispozițiile propuse - în special **obligția** de a publica informațiile referitoare la bunurile excedentare într-o platformă națională și de a le supune redistribuirii sau valorificării după termene fixe - să aducă atingere **autonomiei locale și dreptului de proprietate al unităților administrativ-teritoriale**, pentru următoarele considerente:

6.1. Potrivit art. 354 din Codul administrativ, *„domeniul privat al statului sau al unităților administrativ-teritoriale este alcătuit din bunuri aflate în proprietatea lor și care nu fac parte din domeniul public”*, iar *„asupra acestor bunuri, statul sau unitățile administrativ-teritoriale au drept de proprietate privată”*.

Așa cum a constatat și Curtea Constituțională - de exemplu, prin **Decizia nr. 496/2023** - *„regimul juridic general al proprietății, publică sau privată, vizează, ca esență, cele trei elemente ale dreptului de proprietate: posesia, folosința și dispoziția, fiind preponderent un regim de drept privat”*.

În acest context, obligația impusă prin lege ca unitățile administrativ-teritoriale să declare bunurile „excedentare” într-o platformă națională și să le supună redistribuirii sau valorificării poate reprezenta o restrângere indirectă a dreptului de dispoziție asupra bunurilor respective, întrucât impunerea unei proceduri administrative obligatorii asupra modului în care un bun este gestionat poate afecta libertatea de decizie a acestora.

Cu referire la acest aspect, spre deosebire de prezenta propunere legislativă, Ordonanța Guvernului nr. 15/1995, menționată anterior, nu impune o obligație în sarcina instituțiilor publice, ci prevede că bunurile instituțiilor publice scoase din funcțiune potrivit reglementărilor în

vigoare **pot** fi valorificate în condițiile prevăzute la art. III alin. (1) din ordonanță.

6.2. Art. 120 alin. (1) din Constituție prevede că administrația publică din unitățile administrativ-teritoriale se întemeiază pe **principiul autonomiei locale**. Așa cum a constatat și Curtea Constituțională - de exemplu, Decizia nr. 442/2015 - *„regimul general al autonomiei locale privește organizarea, funcționarea, competențele și atribuțiile, precum și gestionarea resurselor care, potrivit legii, aparțin comunei, orașului, municipiului sau județului, după caz, de către autoritățile administrației publice locale, autorități care soluționează și gestionează, în numele și în interesul colectivităților locale pe care le reprezintă, treburile publice, în condițiile legii”*.

Prin urmare, impunerea prin lege a **obligației** de a declara bunurile considerate „excedentare” într-o platformă națională gestionată de autorități publice centrale și de a le supune redistribuirii sau valorificării după un termen prestabilit poate limita libertatea de decizie a autorităților deliberative locale (consilii locale sau județene) în ceea ce privește gestionarea resurselor proprii, care sunt singurele competente să decidă asupra bunurilor aparținând patrimoniului propriu al unității administrativ-teritoriale.

7. Pentru a se asigura legislației interne o cât mai bună înțelegere și implicit o aplicare corectă, este esențial ca redactarea acesteia să fie una de calitate. Cu privire la acest aspect, Curtea Constituțională s-a pronunțat în mai multe rânduri - de exemplu, **Decizia nr. 22/2016** - 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”*.

Astfel, potrivit jurisprudenței constante a Curții Constituționale - de exemplu, **Decizia nr. 845/2020** - *„legea trebuie să întrunească cerințele de calitate care rezultă din art. 1 alin. (5) din Constituție - claritate, precizie, previzibilitate și accesibilitate, iar legiuitorului îi revine obligația ca în actul de legiferare, indiferent de domeniul în care își exercită această competență constituțională, să dea dovadă de o atenție sporită în respectarea acestor cerințe”*.

Analizând **propunerea legislativă**, considerăm că unele dintre prevederile acesteia **nu respectă întrutotul condițiile de calitate a legii reținute în jurisprudența Curții Constituționale**, pentru considerente pe care le prezentăm în cele ce urmează.

8. Referitor la noțiunea de „**bunuri excedentare**”, care este o noțiune esențială folosită atât în titlul, cât și în cuprinsul propunerii legislative, pentru a conferi proiectului precizie și previzibilitate, este necesară definirea acesteia, astfel încât noțiunea respectivă să fie corelată cu norma prevăzută la art. 2 alin. (2), care face referire la bunurile „care **nu mai sunt utilizate sau sunt subutilizate**”.

În ceea ce privește folosirea noțiunilor de bunuri neutilizate și bunuri subutilizate în stabilirea sferei bunurilor vizate de propunerea legislativă, semnalăm că acestea nu sunt definite și pot genera incertitudine juridică în aplicare.

De exemplu, în cazul termenului „**neutilizate**”, legea nu distinge între bunurile abandonate și cele temporar neutilizate din diferite motive de natură administrativă, dar care sunt încă necesare autorității sau instituției publice. În lipsa unui criteriu obiectiv și a unei delimitări clare, există riscul ca bunuri necesare în mod real, dar folosite ocazional, să fie considerate nejustificat „excedentare”.

Cât privește termenul „**subutilizate**”, norma nu prevede un criteriu obiectiv pentru a stabili „nivelul optim” de utilizare, astfel încât o autoritate sau instituție publică să nu fie obligată să cedeze un bun de care încă are nevoie, doar pentru că acesta este considerat a fi folosit sub capacitatea funcțională.

În consecință, se impune definirea expresiei „**bunuri excedentare**”, cu precizarea clară a condițiilor în care un bun este considerat neutilizat sau subutilizat în sensul prezentei legi, prin raportare la atribuțiile legale și nevoile funcționale ale autorității sau instituției publice care îl deține.

9. Sub rezerva celor semnalate anterior, formulăm și următoarele observații privind tehnica legislativă:

9.1. **Titlul** propunerii legislative, care face referire la „reutilizarea și valorificarea bunurilor excedentare”, nu este corelat cu **art. 1**, care face vorbire despre „reutilizarea, redistribuirea și valorificarea eficientă a bunurilor”.

Totodată, precizăm că bunurile respective pot fi mai întâi redistribuite și apoi reutilizate sau valorificate.

De asemenea, având în vedere că art. 5 din Codul administrativ definește distinct autoritățile publice și instituțiile publice, pentru asigurarea caracterului complet al normei, sintagma „instituții publice” ar trebui să fie înlocuită cu sintagma „**autorități și instituții publice**”. Observația este valabilă atât pentru titlu, cât și pentru celelalte situații similare din proiect.

Având în vedere observațiile anterioare, **titlul** ar putea fi redat astfel:

„Lege privind **redistribuirea**, reutilizarea și valorificarea bunurilor excedentare ale **autorităților** și instituțiilor publice”.

Observația este valabilă în mod corespunzător și pentru **art. 1**.

9.2. La art. 3 alin. (1), potrivit uzanțelor normative, textul trebuie redactat după cum urmează:

„(1) Se înființează Platforma Națională pentru Reutilizarea Patrimoniului Public, **denumită în continuare PNRPP**, un sistem informatic centralizat, gestionat de Ministerul Finanțelor în colaborare cu Agenția Națională de Administrare Fiscală, **denumită în continuare ANAF**”.

La **alin. (3)**, termenul „platformă” trebuie înlocuit cu acronimul „**PNRPP**”.

9.3. La art. 4 alin. (1), semnalăm utilizarea improprie a termenului „revendicate”, al cărui sens este acela de a solicita un bun asupra căruia o persoană are anumite drepturi, ceea ce nu este cazul în situația de față. Ca atare, norma trebuie reformulată după cum urmează:

„(1) Bunurile excedentare declarate în **PNRPP** pot fi **solicitate** gratuit de către alte **autorități și instituții** publice, pe baza unei **cereri** motivate”.

La **alin. (2)**, pentru acuratețea exprimării, norma trebuie redactată astfel:

„(2) **Instituțiile publice** din domeniile educației, sănătății și culturii **au prioritate la redistribuirea bunurilor excedentare**”.

La **alin. (3)**, semnalăm că norma reglementează aceeași ipoteză juridică ca la **art. 5 alin. (1)**, dar într-o manieră diferită. Astfel, în ceea ce privește termenul, alin. (3) face referire la „expirarea unui termen de 90 de zile de la intrarea în vigoare a prezentei legi”, în vreme ce art. 5 alin. (1) face vorbire despre „bunurile care nu sunt preluate de alte instituții în termenul prevăzut”, fără a preciza expres care este termenul respectiv. De asemenea, referitor la modalitatea de valorificare, alin. (3) menționează atât „licitație publică”, fără a preciza cine o organizează, cât și „donație către ONG-uri”, fără a indica pe baza căror criterii sunt selectate organizațiile neguvernamentale, în timp ce art. 5 alin. (1) vorbește doar despre „licitație organizată de ANAF”.

Prin urmare, este necesară eliminarea alin. (3) și reformularea art. 5 alin. (1) în acord cu intenția inițiatorului.

Sub rezerva observațiilor anterioare, expresia „de la intrarea în vigoare” trebuie să fie redactată „de la **data intrării** în vigoare”, iar

acronimul „ONG-uri” să fie redat *in extenso*, sub forma „**organizații neguvernamentale**”.

9.4. La art. 6 alin. (2), pentru precizia normei, este necesară stabilirea unui termen privind transmiterea raportului anual către Ministerul Finanțelor.

9.5. La art. 7 alin. (1), semnalăm că evaluarea profesională îi poate viza doar pe conducătorii instituțiilor publice care au calitatea de funcționar public sau personal contractual, nu și pe conducătorii autorităților sau instituțiilor publice care ocupă funcții de demnitate publică.

La **alin. (2)**, pentru a conferi eficiență juridică normei, Ministerul Finanțelor ar trebui să aibă obligația, și nu doar opțiunea, de a publica anual clasamentul celor mai eficiente autorități și instituții publice în gestionarea patrimoniului public. Prin urmare, norma ar trebui să debuteze astfel: „(2) Ministerul Finanțelor **publică** anual...”.

9.6. Semnalăm că prezenta propunere legislativă nu este corelată cu Expunerea de motive. Astfel, proiectul nu prevede sancțiuni în cazul nerespectării prevederilor sale, în vreme ce în Expunerea de motive se precizează că legea propune „măsuri de (...) sancționare pentru neraportare și inacțiune”..

9.7. La art. 8 alin. (1), semnalăm că norma nu prevede categoria actului subsecvent prin care sunt aprobate normele metodologice de aplicare a legii.

De asemenea, la **alin. (2)**, expresia „Agenția Națională de Administrare Fiscală” trebuie să fie înlocuită cu acronimul „**ANAF**”, iar la **alin. (3)**, potrivit uzanțelor de redactare, norma să fie redată astfel:

„(3) Prezenta lege intră în vigoare la 90 de zile de la **data publicării în Monitorul Oficial al României, Partea I**”.

PREȘEDINTE
Florin IOBĂCHE



București
Nr. 531/24.07.2025