



CONSILIUL LEGISLATIV

AVIZ

**referitor la proiectul de ORDONANȚĂ DE URGENȚĂ
pentru instituirea unor măsuri în domeniul gestionării
investițiilor finanțate din Planul național de redresare și
reziliență și din fonduri publice naționale**

Analizând proiectul de **ORDONANȚĂ DE URGENȚĂ** pentru instituirea unor măsuri în domeniul gestionării investițiilor finanțate din Planul național de redresare și reziliență și din fonduri publice naționale, transmis de Secretariatul General al Guvernului, cu adresa nr. 155 din 19.08.2025 și înregistrat la Consiliul Legislativ cu nr. D608/19.08.2025,

CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art. 2 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 73/1993, republicată, și al art. 29 alin. (3) din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ,

Avizează favorabil proiectul de ordonanță de urgență, cu următoarele observații și propuneri:

1. Proiectul de ordonanță de urgență are ca obiect instituirea unor măsuri în domeniul gestionării investițiilor finanțate din Planul național de redresare și reziliență și din fonduri publice naționale, în vederea „atenuării riscului fiscal sistemic, iminent și de o gravitate excepțională, generat de o supracontractare masivă și necorelată cu realitățile bugetare a proiectelor de infrastructură finanțate din fonduri europene, în special prin Politica de Coeziune și Planul Național de Redresare și Reziliență (PNRR); diminuării portofoliului de angajamente financiare viitoare care depășește în mod manifest capacitatea de susținere a bugetului național, prin menținerea acelor proiecte care au șanse reale de a se implementa în termenul final al PNRR; instituirii unui control riguros, centralizat și transparent al cheltuielilor publice aferente

proiectelor de infrastructură finanțate din surse europene printr-un set de măsuri structurate, menite să restabilească disciplina bugetară și să prioritizeze investițiile în funcție de maturitate și sustenabilitate financiară”, astfel cum se preconizează în **Nota de fundamentare**.

Totodată, potrivit **instrumentului de prezentare și motivare**, prin prezentul proiect se urmărește „suspendarea până la aprobarea de către Comisia Europeană a deciziei de modificare a Deciziei de punere în aplicare a Consiliului din 3 noiembrie 2021 de aprobare a evaluării planului de redresare și reziliență al României, cu modificările ulterioare, a încheierii sau emiterii contractelor/deciziilor/ordinelor de finanțare în cadrul Planului Național de Redresare și Reziliență de către coordonatorii de reforme și/sau investiții, agențiile de implementare și responsabilii de implementarea investițiilor specifice locale, după caz, așa cum sunt definiți în Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 124/2021 privind stabilirea cadrului instituțional și financiar pentru gestionarea fondurilor europene alocate României prin Mecanismul de redresare și reziliență, precum și pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 155/2020 privind unele măsuri pentru elaborarea Planului național de redresare și reziliență necesar României pentru accesarea de fonduri externe rambursabile și nerambursabile în cadrul Mecanismului de redresare și reziliență, cu modificările și completările ulterioare, cu beneficiarii, astfel cum sunt definiți la art. 2 lit. 1) din aceeași ordonanță de urgență, precum și excepția prin care Guvernul poate autoriza încheierea sau emiterea de contracte/decizii/ordine de finanțare în cazuri temeinic justificate, prin memorandum inițiat de ordonatorii principali de credite cu rol de coordonatori de reformă și investiții, cu avizul Ministerului Investițiilor și Proiectelor Europene”.

În plus, se propune denunțarea unilaterală de către coordonatorii de reforme și/sau investiții, agențiile de implementare și responsabilii de implementarea investițiilor specifice locale a contractelor/deciziilor/ordinelor de finanțare finanțate din PNRR, în cadrul cărora nu există proceduri de atribuire a contractelor de achiziție inițiate de beneficiari și/sau structurile de implementare, precum și pentru procedurile de achiziție publică pentru care nu a fost parcursă etapa de comunicare a rezultatului procedurii de achiziție publică la data intrării în vigoare a prezentei ordonanțe de urgență.

Totodată, ca urmare a măsurilor preconizate în proiect, se propune abrogarea art. XLIX din Legea nr. 141/2025 privind unele măsuri fiscal-bugetare, care se referă la faptul că, în anul 2025, de la data intrării în vigoare a acestei legi și până la data intrării în vigoare a primei rectificări bugetare, nu se încheie angajamente legale pentru proiecte de investiții noi finanțate prin Programul național de dezvoltare locală etapa I și etapa a II-a, prin Programul național de investiții „Anghel Saligny” și prin Programul național de construcții de interes public sau social.

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

3. Semnalăm că din informațiile postate pe site-ul Guvernului, reiese faptul că, la momentul transmiterii spre avizare Consiliului Legislativ a proiectului de ordonanță de urgență, acesta a fost adoptat în ședința Guvernului din data de 19 august 2025, motiv pentru care admisibilitatea solicitării unui nou aviz subzistă exclusiv în privința modificărilor de fond aduse proiectului, ca urmare a discutării și adoptării acestora în ședința Executivului, conform Hotărârii Guvernului nr. 561/2009.

4. Menționăm că, potrivit dispozițiilor art. 115 alin. (5) tezele întâi și a doua din Constituția României, republicată, *„Ordonanța de urgență intră în vigoare numai după depunerea sa spre dezbateră în procedură de urgență la Camera competentă să fie sesizată și după publicarea ei în Monitorul Oficial al României. Camerele, dacă nu se află în sesiune, se convoacă în mod obligatoriu în 5 zile de la depunere sau, după caz, de la trimitere”*.

5. La **preambul**, la **al doilea paragraf**, pentru o trimitere corectă, propunem scrierea corectă a actului juridic european invocat în text, astfel: „Decizia de punere în aplicare a Consiliului din 5 decembrie 2023 de modificare a Deciziei de punere în aplicare a **Consiliului** din 29 octombrie 2021 de aprobare a evaluării planului de redresare și reziliență al României”.

La **al patrulea paragraf**, pentru o exprimare adecvată în context, în locul expresiei „orizontul de timp determinat, respectiv 31 august 2026” se va scrie sintagma „**intervalul** de timp determinat, respectiv **data de 31 august 2026**”.

La **al cincilea paragraf**, pentru aceleași considerente expuse *supra*, recomandăm ca textul să debuteze, astfel:

„Luând în considerare **cerințele** financiare ridicate pe care le presupune implementarea în România (...)”.

La **al șaselea paragraf**, sugerăm eliminarea abrevierii „(PNRR)”, întrucât aceasta nu este utilizată în cuprinsul preambulului, precum și redarea denumirii „Planul Național de Redresare și Reziliență” sub forma „Planul **național de redresare și reziliență**”, astfel cum acesta este prevăzut în Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 155/2020, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 178/2022, cu modificările și completările ulterioare.

Reținem ultima observație pentru toate situațiile similare din proiect.

La **al șaptelea paragraf**, pentru rațiuni normative, sintagma „în absența unor măsuri corective ferme și imediate, s-ar declanșa consecințe macroeconomice severe” trebuie înlocuită cu expresia „în absența unor măsuri corective ferme și imediate, s-ar **putea** declanșa consecințe macroeconomice severe”.

La **al zecelea paragraf**, pentru o exprimare gramaticală corectă, recomandăm ca verbul „se impune” să fie redat sub forma „**impunându-se**”.

6. La art. 1 alin. (1), pentru rațiuni gramaticale, sintagma „prezentei ordonanței de urgență” se va scrie sub forma „prezentei **ordonanțe de urgență**”.

Totodată, pentru o trimitere completă la „investițiile specifice locale”, este necesară înlocuirea expresiei „așa cum sunt definiți în Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 124/2021” cu sintagma „**astfel cum sunt definite la art. 2 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 124/2021**”.

La **alin. (2)**, sugerăm ca termenul „Deciziei” din sintagma „Deciziei de modificare” să debuteze cu literă mică, observație valabilă pentru toate situațiile similare din proiect.

La **alin. (3)**, pentru o redactare adecvată în context, propunem înlocuirea expresiei „în Planul Național de Redresare și Reziliență” cu sintagma „în **cadrul Planului național de redresare și reziliență**”.

La același alineat, referitor la soluția legislativă preconizată, întrucât, potrivit prevederilor art. 63 din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, de la o normă de rangul legii nu se poate institui derogare decât printr-un act normativ de nivel cel puțin egal cu cel al reglementării de bază, este necesară revederea

formulării „*prin memorandum (...), Guvernul poate autoriza încheierea sau emiterea de contracte/decizii/ordine de finanțare*”, acest act nefiind unul normativ¹.

Formulăm prezenta observație pentru toate situațiile ulterioare din proiect.

La **alin. (4)**, recomandăm revederea soluției legislative preconizate, din perspectiva posibilului caracter superfluu al acesteia, dat fiind faptul că măsura instituită prin alin. (1) din cadrul aceluiași articol are caracter temporar, fiind evident că, ulterior aprobării de către Comisia Europeană a deciziei de modificare a Deciziei de punere în aplicare a Consiliului din 3 noiembrie 2021 de aprobare a evaluării PNRR, vor putea fi încheiate, respectiv emise contracte/decizii/ordine de finanțare, după caz, exclusiv pentru atingerea țintelor și a jaloanelor ce fac obiectul PNRR în noua configurație a acestuia, în urma renegocierii; pentru identitate de rațiune.

Formulăm prezenta observație și pentru **art. 2 alin. (5)**.

7. La **art. 2 alin. (1)**, cu privire la expresia „beneficiari sau structurile de implementare, după caz, instituții și autorități publice, astfel cum sunt definite la art. 2 alin. (1) pct. 30 din Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice, cu modificările și completările ulterioare, și la art. 2 alin. (1) pct. 39 din Legea nr. 273/2006 privind finanțele publice locale, cu modificările și completările ulterioare”, semnalăm că la art. 2 alin. (1) pct. 30 din Legea nr. 500/2002, cu modificările și completările ulterioare, este reglementată definiția **instituțiilor publice**, astfel: „*denumire generică ce include Parlamentul, Administrația Prezidențială, ministerele, celelalte organe de specialitate ale administrației publice, alte autorități publice, instituțiile publice autonome, precum și instituțiile din subordinea/coordonarea acestora, finanțate din bugetele prevăzute la art. 1 alin. (2)*”. Menționăm că la art. 2 alin. (1) pct. 30 din actul normativ menționat *supra* nu se regăsește definiția expresiei *autorități publice*.

¹ În acest sens, precizăm că, potrivit prevederilor art. 10 alin. (3) din Regulamentul privind procedurile, la nivelul Guvernului, pentru elaborarea, avizarea și prezentarea proiectelor de documente de politici publice, a proiectelor de acte normative, precum și a altor documente, în vederea adoptării/aprobării, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 561/2009, cu modificările și completările ulterioare, „(3) Memorandumul este un act intern al Guvernului, care nu se publică în Monitorul Oficial al României.”.

Totodată, la art. 2 alin. (1) pct. 39 din Legea nr. 273/2006, cu modificările și completările ulterioare, este inclusă definiția expresiei *instituții publice locale*.

În concluzie, propunem revederea și reformularea expresiei de la **art. 2 alin. (1)**, în vederea utilizării terminologiei prevăzute în actele normative la care se face trimitere în cuprinsul acesteia.

Această observație este valabilă, în mod corespunzător, pentru situațiile similare de la **art. 3 alin. (1)**, **art. 5**, **art. 6** și **art. 15**.

La **alin. (2)**, pentru utilizarea terminologiei consacrate în domeniul achizițiilor publice, prin dispozițiile **art. 3 alin. (1) lit. m) și o)** din Legea nr. 98/2016 privind achizițiile publice, cu modificările și completările ulterioare, se impune reformularea expresiei „atribuirea de contracte de prestări de servicii, de execuție de lucrări”, după cum urmează: „atribuirea de contracte **de achiziție publică de servicii, respectiv de achiziție publică de lucrări**”.

Reiterăm această observație pentru situațiile similare de la **art. 2 alin. (4) și (5)**.

8. La art. 3 alin. (1), referitor la acronimul „PNRR”, semnalăm că acesta este la prima folosire, anterior fiind uzitată scrierea sa *in extenso*.

Prin urmare, pentru rigoare normativă, sugeră înlocuirea acestei abrevieri cu sintagma „**Planul național de redresare și reziliență**”, astfel cum s-a propus și pentru **paragraful al șaselea din preambul**, observație valabilă pentru toate situațiile similare din proiect.

Totodată, semnalăm că instituția denunțării unilaterale vizează exclusiv contractele în cauză, nu și deciziile/ordinele de finanțare, fiind necesară reformularea corespunzătoare a textului.

9. La art. 4 alin. (1), precizăm că acesta este redactat într-o manieră deficitară, fără respectarea dispozițiilor art. 6 alin. (1) prima teză din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, care prevăd că „Proiectul de act normativ trebuie să instituie reguli **necesare, suficiente și posibile** care să conducă la o cât mai mare **stabilitate și eficiență legislativă**”.

În plus, semnalăm că sintagma „*se suspendă unilateral*” este improprie, în contextul în care urmează a fi *suspendate unilateral* „contractele/**deciziile/ordinele de finanțare** finanțate din PNRR pentru care au fost parcurse etapele pregătitoare referitoare la elaborarea studiilor de fezabilitate, și/sau obținerea de avize și autorizații iar

procedurile de achiziție de lucrări au fost finalizate fără emiterea ordinului de începere a lucrărilor”.

Precizăm că suspendarea unilaterală a contractelor/deciziilor/ordinelor de finanțare din PNRR, în ipotezele normative avute în vedere, ar urma să se aplice *ope legis*, notificarea comunicată în acest sens având exclusiv un rol informativ cu privire la o măsură preexistentă.

În concluzie, este necesară revederea și reformularea acestui alineat.

La **alin. (3)**, pentru rigoare normativă, recomandăm înlocuirea sintagmei „Prin excepție de la alin. (1)” cu expresia „Prin excepție de la **prevederile** alin. (1)”.

Reiterăm această observație pentru toate situațiile similare din cuprinsul proiectului.

10. La art. 5, precizăm că sintagma „în cadrul cărora progresul fizic al obiectivului de investiții” este improprie, fiind necesară înlocuirea acesteia cu expresia „în cadrul cărora progresul **efectiv** al obiectivului de investiții”.

Reiterăm observația pentru toate situațiile similare din proiect.

11. La art. 8, ca observație generală, semnalăm că formularea propusă pentru acesta nu asigură claritate și predictibilitate normei. În concluzie, recomandăm revederea și reformularea normei, în funcție de intenția de reglementare.

În plus, pentru respectarea dispozițiilor art. 38 alin. (2) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, recomandăm utilizarea verbelor la timpul prezent, forma afirmativă, pentru a se accentua caracterul imperativ al dispoziției respective.

Observația este valabilă, în mod corespunzător, pentru toate situațiile similare din proiect.

12. La art. 9 alin. (5) lit. b), pentru o redactare adecvată în context, expresia „prin Decizia Consiliului UE” va fi redată, după cum urmează: „prin decizie a Consiliului **Uniunii Europene**”.

La **alin. 5 lit. c)**, semnalăm că sintagma „relevanța strategică a proiectului în contextul actual”, prin gradul mare de generalitate, este improprie stilului normativ, fiind necesară revederea și reformularea corespunzătoare a acesteia.

13. La art. 10 alin. (2), pentru o exprimare corectă, sintagma „cu rol autoritate de management” va fi redată sub forma „cu rol **de** autoritate de management”.

De asemenea, pentru rigoarea normei de trimitere la dispozițiile **art. 15** din *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 133/2021 privind gestionarea financiară a fondurilor europene pentru perioada de programare 2021 - 2027 alocate României din Fondul european de dezvoltare regională, Fondul de coeziune, Fondul social european Plus, Fondul pentru o tranziție justă, aprobată cu modificări prin Legea nr. 231/2023*, cu modificările și completările ulterioare, propunem completarea acesteia prin menționarea **alin. (1)**, care prevede că autoritățile de management sunt autorizate să încheie/să emită contracte/decizii de finanțare a căror valoare poate determina depășirea sumelor alocate în euro, în limitele redată la **lit. a) - c)** din cuprinsul aceluiași alineat.

14. La art. 11 alin. (2), întrucât titlul Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 133/2021 a fost deja redat la art. 10 alin. (2), precizăm că nu mai este necesară menționarea acestuia.

15. La art. 12 alin. (1), pentru respectarea normelor de tehnică legislativă, propunem înlocuirea sintagmei „până la data de 31.12.2025” cu expresia „până la data de 31 **decembrie** 2025”.

La **alin. (2)**, pentru rațiuni redacționale, propunem inserarea sintagmei „**pentru perioada**” înaintea sintagmei „2025-2030”.

Totodată, referitor la sintagma „printr-un nou ordin de ministru”, precizăm că exprimarea este improprie, fiind necesară reformularea acesteia.

La **alin. (4)**, semnalăm că textul propus este declarativ și deficitar din punct de vedere redacțional, fiind necesară revederea și reformularea corespunzătoare a acestuia, în funcție de intenția de reglementare.

La **alin. (5)**, pentru respectarea normelor de tehnică legislativă, recomandăm înlocuirea sintagmei „Prin excepție de la alin. (1)” cu expresia „Prin excepție de la **prevederile** alin. (1)”. Reiterăm observația pentru toate cazurile similare din proiect.

16. La art. 13 lit. c), pentru corectitudine, se impune redarea sintagmei „prima de sechestrare forestieră, conform art. 3 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 35/2022”, astfel: „prima de **sechestrare** forestieră, conform **prevederilor** art. 3 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 35/2022”.

De asemenea, pentru o corectă redare a evenimentelor legislative suferite de actul normativ la care se face trimitere, după titlu se va

insera expresia: „**aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 236/2023**”.

17. La **art. 15**, referitor la sintagma „nu pot fi trase la răspundere și/sau sancționate de către autoritățile de control, ca urmare a înregistrării în patrimoniu a unor cheltuieli pentru efectuarea unor studii sau documentații, sau activități în legătură cu proiectele pentru care s-a dispus suspendarea sau denunțarea unilaterală conform prevederilor prezentei ordonanțe de urgență”, precizăm că achiesăm la punctul de vedere exprimat de Ministerul Justiției, prin Adresa nr. 54079/2025.

18. La **partea dispozitivă a art. 18**, pentru rigoare normativă, sintagma „cu completările ulterioare” se va înlocui cu expresia „cu **modificările și completările ulterioare**”.

19. Având în vedere jurisprudența constantă a Curții Constituționale, apreciem că prezentul proiect trebuie să conțină și **dispoziții tranzitorii**, care să cuprindă măsurile ce se instituie cu privire la derularea raporturilor juridice născute în temeiul vechii reglementări care urmează să fie înlocuită de noul act normativ². Dispozițiile tranzitorii cuprind măsurile ce se instituie cu privire la derularea raporturilor juridice născute în temeiul vechii reglementări care urmează să fie înlocuită de noul act normativ și trebuie să asigure, pe o perioadă determinată, corelarea celor două reglementări, astfel încât punerea în aplicare a noului act normativ să decurgă firesc și să evite retroactivitatea acestuia sau conflictul între norme succesive³. Rolul normei tranzitorii este acela de a corela vechea reglementare cu noua reglementare, prin stabilirea unor măsuri referitoare la raporturile juridice apărute în temeiul vechii reglementări menite să evite retroactivitatea noii reglementări sau conflictul între normele succesive. Obligația de a corela cele două reglementări, „astfel încât punerea în aplicare a noului act normativ să decurgă firesc”, are ca scop inclusiv evitarea hiatusului normativ cu privire la materia reglementată, legiuitorul fiind obligat să adopte măsurile necesare pentru a preîntâmpina un vid legislativ care poate genera consecințe juridice negative⁴.

² Decizia nr. 607 din 21 noiembrie 2023, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 245 din 22 martie 2024, paragraful 17.

³ Decizia nr. 134 din 19 martie 2024, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 661 din 10 iulie 2024, paragraful 16.

⁴ Decizia nr. 398 din 4 iulie 2023, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 869 din 27 septembrie 2023, paragraful 13, sau Decizia nr. 400 din 4 iulie 2023, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 942 din 18 octombrie 2023, paragraful 18.

Curtea a statuat, în jurisprudența sa⁵, că omisiunea de a reglementa norme tranzitorii menite să asigure coerența cadrului normativ reprezintă o încălcare a exigențelor constituționale referitoare la principiul securității juridice, care impune legiuitorului limite în activitatea de modificare a normelor juridice, limite care să asigure stabilitatea regulilor instituite. Astfel, respectarea art. 26 alin. (1) teza întâi din Legea nr. 24/2000 - referitoare la dispozițiile tranzitorii - concură la asigurarea unei legislații ce respectă principiul securității raporturilor juridice, având claritatea și previzibilitatea necesare⁶.

Rolul dispozițiilor tranzitorii este acela de a permite o trecere graduală și firească în timp de la situația de fapt și de drept existentă la cea urmărită/avută în vedere de noua reglementare. Această tranziție nu presupune o escamotare a situației-premisă, ci acceptarea acesteia pentru a se realiza evoluția treptată către finalitatea urmărită. De asemenea, tranziția nu poate fi realizată *ex abrupto*, ci este necesară o abordare echilibrată și rațională, care să asigure previzibilitatea normativă în domeniul vizat. Atingerea rezultatului urmărit se realizează în timp, în mod firesc, astfel ca destinatarii actului să nu fie expuși unor situații aleatorii pe care însăși reglementarea normativă adoptată o creează.

Totodată, Curtea a stabilit faptul că legiuitorul are obligația să identifice o soluție legislativă rațională care să permită trecerea treptată și firească la noul sistem, fără să fie afectate securitatea juridică și previzibilitatea normativă. Această obligație derivă din principiul securității juridice, principiu de rang constituțional prevăzut de art. 1 alin. (5) din Constituție⁷.

PRESEDINTE

Florin MĂRDACHE



București

Nr. 572/19.08.2025

⁵ Decizia nr. 467 din 2 august 2023, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 727 din 7 august 2023, paragrafele 122 și 123.

⁶ A se vedea și Decizia nr. 845 din 18 noiembrie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 500 din 13 mai 2021, paragraful 101.

⁷ Decizia nr. 467 din 2 august 2023, precitată, paragraful 125.