



Biroul permanent al Senatului

Bp. 570. / 14.01.2022

Biroul permanent al Senatului

L. 57. / 7.02.2022

AVIZ

referitor la propunerea legislativă pentru amenajarea, omologarea și întreținerea traseelor turistice din România

Analizând propunerea legislativă pentru amenajarea, omologarea și întreținerea traseelor turistice din România (b570/14.12.2021), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr.XXXV/6325 din 21.12.2021 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr.D1115/21.12.2021.

CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art.2 alin.(1) lit.a) din Legea nr.73/1993, republicată și art.46 alin.(3) din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ,

Avizează negativ propunerea legislativă, pentru următoarele considerente:

1. Propunerea legislativă are ca obiect de reglementare crearea cadrului legal pentru amenajarea, omologarea și întreținerea traseelor turistice din România.

Prin obiectul de reglementare, propunerea legislativă se încadrează în categoria legilor ordinare, iar în aplicarea art.75 alin.(1) din Constituția României, republicată, prima Camera sesizată este Senatul.

Precizăm că, prin avizul pe care îl emite, Consiliul Legislativ nu se pronunță asupra oportunității măsurilor propuse.

2. Precizăm că Expunerea de motive nu respectă structura instrumentului de prezentare și motivare, prevăzută la art.31 din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, neprezentând referiri la impactul socioeconomic (efectele asupra mediului macroeconomic, de afaceri, social, asupra mediului înconjurător, inclusiv evaluarea costurilor și beneficiilor), impactul

financiar asupra bugetului general consolidat, consultările derulate în vederea elaborării proiectului de act normativ, activitățile de informare publică privind elaborarea și implementarea acestuia.

Precizăm că, potrivit considerentelor exprimate în Decizia Curții Constituționale nr.682 din 27 iunie 2012, „dispozițiile art.6 din Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă, republicată [...], cu modificările și completările ulterioare **instituie obligația fundamentării actelor normative.** [...]. Lipsa unei fundamentări temeinice a actului normativ în discuție determină, [...], încălcarea prevederilor din Constituție cuprinse în art.1 alin.(5) [...]”.

3. Referitor la soluțiile preconizate prin prezenta propunere, semnalăm că actul normativ cadru în domeniu îl reprezintă **Ordonanța Guvernului nr.58/1998 privind organizarea și desfășurarea activității de turism în România**, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr.755/2001, cu modificările și completările ulterioare.

Potrivit prevederilor art.15 din acest act normativ, „**Coordonarea dezvoltării turismului și controlul activității de turism se realizează de către Ministerul Turismului, ca organ central de specialitate al administrației publice.**”

Totodată, semnalăm că, la art.22 alin.(1) din Ordonanța Guvernului nr.58/1998, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr.755/2001, cu modificările și completările ulterioare, se prevede că „**Ministerul Turismului elaborează Strategia de dezvoltare a turismului pe termen mediu și lung, Programul multianual de marketing și promovare turistică și Programul multianual de dezvoltare a destinațiilor, formelor și produselor turistice**”, iar la alin.(2) al aceluiași articol se prevede că „**strategia și programele prevăzute la alin. (1) se finanțează din bugetul de stat, prin bugetul Ministerului Turismului, și se aprobă prin hotărâre a Guvernului**”.

De asemenea, potrivit art.23 din actul normativ anterior menționat, „**acțiunile cu caracter turistic, inițiate la nivel teritorial de către autoritățile administrației publice locale, trebuie să se înscrie în Strategia de dezvoltare a turismului pe termen mediu și lung și să respecte reglementările specifice pentru toate formele de turism practicate în România**”.

În plus, potrivit prevederilor art.13 și 14 din același act normativ, „**omologarea pârtiilor și traseelor de schi pentru agrement, precum și a traseelor turistice montane se face de către Ministerul Turismului**

împreună cu consiliile județene pe raza cărora se află acestea, conform procedurilor elaborate de Ministerul Turismului și aprobate prin hotărâre a Guvernului”, iar „utilizarea plajelor în scop turistic se realizează, potrivit legislației în vigoare, de către operatori economici care dețin autorizație turistică, emisă conform normelor metodologice aprobate prin ordin al ministrului turismului”.

Totodată, potrivit art.33 alin.(7) și (8) din Ordonanța Guvernului nr.58/1998, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr.755/2001, cu modificările și completările ulterioare, *„prin hotărâri ale Guvernului, la propunerea Ministerului Turismului, se aproba normele privind prevenirea accidentelor montane și organizarea activității de salvare în munți, precum și cele privind organizarea posturilor de salvare și a posturilor de prim ajutor pe plaje și în ștranduri”, iar „prin hotărâre a Guvernului, la propunerea Ministerului Turismului, se aprobă normele metodologice privind crearea, amenajarea și omologarea traseelor de cicloturism, a traseelor pentru turism pedestru, precum și a altor tipuri de trasee turistice, altele decât cele prevăzute la art.13”.*

Precizăm că, potrivit dispozițiilor Ordonanței de urgență a Guvernului nr.121/2021 privind stabilirea unor măsuri la nivelul administrației publice centrale și pentru modificarea și completarea unor acte normative, cu modificările și completările ulterioare, denumirea instituției administrației publice centrale de specialitate este „**Ministerul Antreprenoriatului și Turismului**”.

Astfel, menționăm că Ministerul Antreprenoriatului și Turismului este **autoritatea competentă în acest domeniu.**

În acest sens, semnalăm că, într-o situație similară, Curtea Constituțională a reținut în considerentele **Deciziei nr.494/2013** că *„acceptarea ideii potrivit căreia Parlamentul își poate exercita competența de autoritate legiuitoare în mod discreționar, oricând și în orice condiții, adoptând legi în domenii care aparțin în exclusivitate actelor cu caracter infralegal, administrativ, ar echivala cu o abatere de la prerogativele constituționale ale acestei autorități consacrate de art.61 alin.(1) din Constituție și transformarea acesteia în autoritate publică executivă”, iar în considerentele Deciziei nr.777/2017 a arătat că „Parlamentul, arogându-și competența de legiferare, în condițiile, domeniul și cu finalitatea urmărite, a încălcat principiul separației și echilibrului puterilor în stat, consacrat de art.1 alin.(4) din Constituție, viciu care afectează legea în ansamblu.”.*

De asemenea, semnalăm că, *de lege lata*, soluțiile legislative preconizate prin prezenta propunere sunt parțial **reglementate în acte normative deja adoptate**.

În acest sens, menționăm, printre altele, **Hotărârea Guvernului nr.77/2003** privind instituirea unor măsuri pentru prevenirea accidentelor montane și organizarea activității de salvare în munți, **Hotărârea Guvernului nr.511/2001** privind unele măsuri de organizare a activității de agrement în stațiunile turistice, **Hotărârea Guvernului nr.263/2001** privind amenajarea, omologarea, întreținerea și exploatarea pârtiilor și traseelor de schi pentru agrement, republicată, **Hotărârea Guvernului nr.571/2019** privind aprobarea Strategiei pentru dezvoltarea turismului balnear, și **Hotărârea Guvernului nr.358/2019** privind aprobarea Strategiei naționale de dezvoltare a ecoturismului - context, viziune și obiective - 2019-2029.

Ca urmare, considerăm că soluțiile legislative propuse **nu ar trebui promovate sub forma legii**, ca act juridic al Parlamentului, ci prin intervenții asupra actelor normative anterior menționate.

4. Analizând întregul conținut al proiectului de act normativ, se constată că, pentru obiectul de reglementare ales, propunerea legislativă instituie reguli insuficient conturate, fiind aproape imposibil să conducă la o cât mai mare eficiență legislativă.

Pentru a se evita lacunele legislative, potrivit art.24 din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, soluțiile propuse ar trebui să acopere întreaga problematică a relațiilor sociale ce reprezintă obiectul de reglementare. În acest context, remarcăm faptul că, **textul este foarte restrâns**, rezumându-se doar la **șapte articole**, deși prezentul proiect ar urma să reglementeze un domeniu foarte vast, și anume acela al reglementării cadrului normativ referitor la înființarea, amenajarea, omologarea și întreținerea traseelor turistice din România, precum și stabilirea competențelor autorităților publice centrale și locale în materie.

Mai mult decât atât, un act normativ trebuie să îndeplinească anumite cerințe de claritate și previzibilitate, ceea ce presupune că acesta trebuie să fie suficient de precis și clar pentru a putea fi aplicat.

Ca urmare, se impune ca propunerea legislativă să respecte dispozițiile art.13, 14 și 16 din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, referitoare la integrarea acesteia în ansamblul legislației, unicitatea reglementării în materie și evitarea paralelismelor.

În acest context, semnalăm că, în **Decizia nr.283 din 21 mai 2014**, Curtea Constituțională a reținut faptul că „în jurisprudența sa, s-a mai pronunțat cu privire la critici de neconstituționalitate raportate la art.1 alin.(5) din Constituție prin prisma încălcării Legii nr.24/2000. Astfel, în privința incidenței normelor de tehnică legislativă în cadrul controlului de constituționalitate, Curtea a mai arătat că deși ele „nu au valoare constituțională, [...] prin reglementarea acestora legiuitorul a impus o serie de criterii obligatorii pentru adoptarea oricărui act normativ, a căror respectare este necesară pentru a asigura sistematizarea, unificarea și coordonarea legislației, precum și conținutul și forma juridică adecvate pentru fiecare act normativ. Astfel, **respectarea acestor norme concurează la asigurarea unei legislații care respectă principiul securității raporturilor juridice, având claritatea și previzibilitatea necesară**” (Decizia nr.26 din 18 ianuarie 2012, Decizia nr.681 din 27 iunie 2012, Decizia nr.447 din 29 noiembrie 2013 sau Decizia nr.448 din 29 octombrie 2013). De aceea, „nerespectarea normelor de tehnică legislativă determină apariția unor situații de incoerență și instabilitate, contrare principiului securității raporturilor juridice în componenta sa referitoare la claritatea și previzibilitatea legii” (Decizia nr.26 din 18 ianuarie 2012 și Decizia nr.448 din 29 octombrie 2013)”.

5. Semnalăm că propunerea legislativă nu respectă nici exigențele impuse de normele de tehnică legislativă.

Pornind de la **titlul** propunerii legislative, respectiv „Lege pentru amenajarea, omologarea și întreținerea traseelor turistice din România”, menționăm că redarea este defectuasă, întrucât nu există concordanță între acesta și conținutul **art.1 alin.(1)**, respectiv „prezenta lege reglementează cadrul normativ referitor la **înființarea**, amenajarea, omologarea și întreținerea traseelor turistice din România, **precum și stabilirea competențelor autorităților publice centrale și locale în materie**”.

În ceea ce privește textul propus pentru **art.1 alin.(2)**, precizăm că acesta nu respectă prevederile art.33 alin.(8) din Ordonanța Guvernului nr.58/1998, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr.755/2001, cu modificările și completările ulterioare, în cuprinsul căreia se regăsește expresia „**turism pedestru**”, și nu expresia „drumeție pedestră”, astfel cum este folosită în text.

La **lit.d)**, menționăm că termenul „Mountainbike” nu este corect. Acesta ar fi trebuit redat sub forma „**mountain bike**” iar, la **lit.e)**, substantivul „trase” ar fi trebuit înlocuit cu substantivul „trasee”.

La textul propus pentru **art.2**, întrucât denumirea actuală a ministerului invocat în text este „**Ministerul Antreprenoriatului și Turismului**”, se impunea redarea corectă a acestuia, observația fiind valabilă pentru toate cazurile similare.

La textul propus pentru **art.3**, referitor la termenul „ONG-urile”, precizăm că, potrivit normelor de tehnică legislativă, exprimarea prin abrevieri a unor denumiri sau termeni se poate face numai prin explicitare în text, la prima folosire, observația fiind valabilă pentru toate cazurile similare.

De asemenea, pentru respectarea normelor de tehnică legislativă, textul ar fi trebuit reformulat cu utilizarea verbelor la timpul prezent.

Referitor la textul propus pentru **art.4 alin.(4)**, precizăm că sintagma „o perioadă de timp definită în contractul de parteneriat” este lipsită de claritate și precizie, întrucât contractul de parteneriat este menționat pentru prima și singura dată în proiect, fără a se preciza obiectul și părțile respectivului contract, fiind necesară completarea normei în acest sens.

De asemenea, pentru coerența și succesiunea logică a normelor, apreciem că textul propus pentru **alin.(6)** nu se integrează tematic în cuprinsul art.4, acesta reprezentând de fapt o normă de punere în executare a legii, care ar fi trebuit prevăzută în „procedura (...) pentru atribuirea traseelor turistice”, de la **art.7**, care urmează să fie stabilită prin hotărâre a Guvernului.

Referitor la textul propus pentru **alin.(7)**, care conține o normă ce reglementează o sancțiune complementară ce se aplică pentru nerespectarea prevederilor legii, semnalăm că, potrivit normelor de tehnică legislativă, această dispoziție ar fi trebuit să se regăsească într-un articol distinct, care să prevadă faptele care constituie contravenție, organele autorizate să constate săvârșirea acestor fapte, precum și sancțiunile principale și complementare care se aplică.

La textul propus pentru **art.5**, pentru corectitudinea normei, sintagma „condițiile materiale și financiare” ar fi trebuit înlocuită cu sintagma „condițiile **financiare**”.

Totodată, menționăm că sintagma „în baza parteneriatului” este lipsită de claritate și predictibilitate, nefiind precizat anterior în propunere nimic referitor la vreun parteneriat, respectiv obiectul și părțile acestuia.

La textul propus pentru **art.6**, semnalăm că termenul „signalistica”, este impropriu stilului normativ, motiv pentru care ar fi trebuit revăzută și reformulată norma.

Referitor la textul propus pentru **art.7**, prin care se dispune elaborarea actelor normative pentru punerea în executare a legii, precizăm că, pentru o parte din soluțiile legislative preconizate există legislație subsecventă în domeniu, în vigoare, astfel cum am menționat la **pct.3 *supra***, astfel că ar fi trebuit să se intervină legislativ asupra respectivelor acte normative.

6. Față de cele mai sus menționate, apreciem că soluția legislativă preconizată ar trebui reconsiderată în totalitate, în vederea respectării dispozițiilor legale, întrucât, în forma prezentată, aceasta nu poate fi promovată.

PREȘEDINTE

Florin IORDACHE

O.G. nr. 58/1998

M. Of. nr. 309/26 aug. 1998

Ordonanță privind organizarea și desfășurarea activității de turism în România

aprobată cu modificări și completări prin **L. nr. 755/2001**

M. Of. nr. 7/9 ian. 2002

- 1 modificări prin** **L. nr. 755/2001** **M. Of. nr. 7/9 ian. 2002**
 Lege pentru aprobarea Ordonanței Guvernului nr. 58/1998 privind organizarea și desfășurarea activității de turism în România
modifică art.2 lit.b și d, art.13, art.26, art.27 alin.(1), art.43 alin.(1); introduce lit.o la art.2, o nouă liniuță la finalul art.20

- 2 aprobată cu modificări și completări prin** **L. nr. 755/2001** **M. Of. nr. 7/9 ian. 2002**
 Lege pentru aprobarea Ordonanței Guvernului nr. 58/1998 privind organizarea și desfășurarea activității de turism în România

- 3 modificări prin** **O.G. nr. 5/2003** **M. Of. nr. 54/30 ian. 2003**
 Ordonanță pentru modificarea art. 33 din Ordonanța Guvernului nr. 58/1998 privind organizarea și desfășurarea activității de turism în România
modifică art.33
 aprobată cu modificări prin **L. nr. 229/2003** **M. Of. nr. 365/29 mai 2003**

- 4 modificări prin** **L. nr. 229/2003** **M. Of. nr. 365/29 mai 2003**
 Lege privind aprobarea Ordonanței Guvernului nr. 5/2003 pentru modificarea art. 33 din Ordonanța Guvernului nr. 58/1998 privind organizarea și desfășurarea activității de turism în România
aprobă O.G. nr. 5/2003 și modifică art. 33

- 5 modificări prin** **O.U.G. nr. 19/2006** **M. Of. nr. 220/10 mar. 2006**
 Ordonanță de urgență privind utilizarea plajei Mării Negre și controlul activităților desfășurate pe plajă
abrogă art. 33 alin.(3)
 aprobată cu modificări și completări prin **L. nr. 274/2006** **M. Of. nr. 586/6 iul. 2006**

- 6 modificări prin** **L. nr. 274/2006** **M. Of. nr. 586/6 iul. 2006**
 Lege pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 19/2006 privind utilizarea plajei Mării Negre și controlul activităților desfășurate pe plajă
aprobă cu modificări și completări O.U.G. nr. 19/2006

- 7 modificări prin** **O.U.G. nr. 123/2008** **M. Of. nr. 684/7 oct. 2008**
 Ordonanță de urgență pentru modificarea și completarea Ordonanței Guvernului nr. 58/1998 privind organizarea și desfășurarea activității de turism în România
modifică art. 20, art. 21, art.39
 aprobată cu modificări prin **L. nr. 254/2009** **M. Of. nr. 462/3 iul. 2009**

- 8 modificări prin** **L. nr. 254/2009** **M. Of. nr. 462/3 iul. 2009**
 Lege privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 123/2008 pentru modificarea și completarea Ordonanței Guvernului nr. 58/1998 privind organizarea și desfășurarea activității de turism în România
aprobă cu modificări O.U.G. nr. 123/2008 și modifică art. 39 alin. (2) și (3)

- 9 modificări prin** **O.U.G. nr. 25/2010** **M. Of. nr. 211/2 apr. 2010**
 Ordonanță de urgență pentru modificarea Ordonanței Guvernului nr. 58/1998 privind organizarea și desfășurarea activității de turism în România
modifică art. 13, art. 14, art. 27 alin. (1), art. 30 lit. d); abrogă art. 17, art. 40, art. 41 și art. 42
 aprobată cu modificări prin **L. nr. 282/2013** **M. Of. nr. 677/4 nov. 2013**

10 modificări prin	O.U.G. nr. 121/2011 Ordonanță de urgență pentru modificarea și completarea unor acte normative	M. Of. nr. 931/29 dec. 2011	<i>modifică art. 22</i>
	aprobată cu completări prin	L. nr. 127/2013	M. Of. nr. 246/29 apr. 2013
11 modificări prin	L. nr. 282/2013 Lege privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 25/2010 pentru modificarea Ordonanței Guvernului nr. 58/1998 privind organizarea și desfășurarea activității de turism în România	M. Of. nr. 677/4 nov. 2013	<i>modifică art. 13, art. 14, art. 30 lit. d)</i>
12 completat prin	O.U.G. nr. 84/2014 Ordonanță de urgență pentru completarea Ordonanței Guvernului nr. 58/1998 privind organizarea și desfășurarea activității de turism în România	M. Of. nr. 923/18 dec. 2014	<i>introduce art. 2_1</i>
	aprobată cu modificări prin	L. nr. 93/2015	M. Of. nr. 281/27 apr. 2015
13 completat prin	L. nr. 93/2015 Lege privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 84/2014 pentru completarea Ordonanței Guvernului nr. 58/1998 privind organizarea și desfășurarea activității de turism în România	M. Of. nr. 281/27 apr. 2015	<i>aprobă O.U.G. nr. 84/2014 și introduce art. 2_1, alin. (8) la art. 33</i>
14 modificări prin	O.G. nr. 15/2017 Ordonanță pentru modificarea și completarea Ordonanței Guvernului nr. 58/1998 privind organizarea și desfășurarea activității de turism în România	M. Of. nr. 689/24 aug. 2017	<i>modifică art. 20 lit. g), art. 39 alin. (1) lit. b); introduce lit. p), q), r) și s) la art. 2, art. 10_1, art. 10_2, lit. h) la art. 20 și art. 39_1</i>
	aprobată cu modificări și completări prin	L. nr. 275/2018	M. Of. nr. 1027/3 dec. 2018
15 modificări prin	L. nr. 275/2018 Lege privind aprobarea Ordonanței Guvernului nr. 15/2017 pentru modificarea și completarea Ordonanței Guvernului nr. 58/1998 privind organizarea și desfășurarea activității de turism în România	M. Of. nr. 1027/3 dec. 2018	<i>modifică art. 2 lit. r), art. 20 lit. h), art. 39_1 alin. (2) și (7); introduce lit. t) la art. 2, cap. I_1 cu art. 2_2 - 2_4, lit. i) la art. 20, alin. (3) la art. 22, art. 22_1; înlocuiește sintagma „Autoritatea Națională pentru Turism” cu sintagma „Ministerul Turismului”, iar sintagma „ordinul președintelui Autorității Naționale pentru Turism” se înlocuiește cu sintagma „ordinul ministrului turismului”</i>
16 modificări prin	O.U.G. nr. 65/2021 Ordonanță de urgență pentru modificarea Ordonanței Guvernului nr. 58/1998 privind organizarea și desfășurarea activității de turism în România și a altor acte normative	M. Of. nr. 643/30 iun. 2021	<i>modifică art. 39 alin. (1) lit. b); abrogă art. 2 lit. s), art. 39_1</i>