

# Tehnica elaborării actelor normative. Consultanță

avocat Gabriel IONIȚĂ

Publicat în Revista Economie și Administrație Locală Nr. 1 / 2011 – Supliment editat de Tribuna Economica

**Activitatea autorităților publice, așa cum sunt ele definite prin Titlul III din Constituția din 1991, modificată și completată în 2003<sup>1</sup>, se concretizează în principal în acte normative producătoare de efecte juridice, a căror inițiere, elaborare, și adoptare se realizează potrivit unor tehnici și proceduri stabilite de lege.**

Având în vedere că respectarea acestor tehnici și proceduri sunt, de cele mai multe ori condiții de valabilitate a actelor respective, mi-am propus ca în cele ce urmează să realizez un studiu cu privire la tehnica elaborării actelor normative în general, tehnica de care trebuie să se țină seama și în inițierea, elaborarea și adoptarea actelor autorităților administrației publice locale. De aceea, pe tot parcursul studiului, după prezentarea normei generale, voi face trimitere și la actele autorităților administrației publice locale, în măsura în care aceste norme, le sunt aplicabile.

Pentru o tratare coerentă a problematicii studiului mi-am propus următoarea structură a acestuia:

- cadrul juridic de reglementare a tehnicii elaborării actelor normative;
- elaborarea actelor normative;
- redactarea actelor normative;
- structura actului normativ;
- modificarea, completarea, abrogarea actelor normative.

## **1. Cadrul juridic de reglementare a tehnicii elaborării actelor normative**

După cum se știe, actul administrativ trebuie să îndeplinească anumite condiții de formă și de fond, pentru ca el să poată produce efecte juridice, iar neîndeplirea unora dintre aceste condiții poate duce la nulitate sau anulabilitatea actului respectiv.

Pentru a crea cadrul unitar de pregătire, elaborare și adoptare a actelor normative, deci inclusiv a actelor administrative, a fost adoptată Legea nr. 24/2000<sup>2</sup> privind normele de tehnică legislativă, pentru elaborarea actelor normative.

Articolul 3 alin. (1) din lege, stabilește domeniul de aplicare a acesteia specificând că: „Normele de tehnică legislativă sunt obligatorii la elaborarea proiectelor de lege de către Guvern și a propunerilor legislative aparținând deputaților; senatorilor sau cetățenilor; la elaborarea și adaptarea ordonanțelor și hotărârilor Guvernului, precum și la elaborarea și adaptarea actelor normative ale celorlalte autorități cu asemenea atribuții”

Că normele la care ne referim nu sunt aplicabile numai procesului de legiferare rezultă din alin. (2) al aceluiași art. 3, potrivit căruia „Normele de tehnică legislativă se aplică în mod corespunzător și la elaborarea și adoptarea proiectelor de ordine, instrucțiuni și acte normative emise de conducătorii organelor administrației publice centrale de specialitate, **precum și la elaborarea și adoptarea actelor cu caracter normativ emise de autoritățile administrației publice locale**”.

Din conținutul articolului mai sus citat, rezultă cât se poate de clar că toate autoritățile care adoptă sau emit acte administrative cu caracter normativ au obligația să respecte normele de tehnică legislativă reglementate de Legea nr. 24/2000, republicată.

Potrivit art. 84 din Legea nr. 24/2000, "Parlamentul, Guvernul și celelalte autorități ale administrației publice centrale și locale stabilesc, în aplicarea normelor de tehnică legislativă prevăzute în prezenta lege, regulamente proprii cuprinzând măsurile metodologice, organizatorice, termenele și circulația proiectelor de acte normative în cadrul sferei lor de competență".

Deci, cadrul juridic al tehnicii de elaborare a actelor administrative cu caracter normativ este completat prin regulamente emise de fiecare autoritate și organ administrative în parte.

În baza dispozițiilor mai sus prezentate, Guvernul a emis Hotărârea nr. 555/2001<sup>3</sup> pentru aprobarea Regulamentului privind procedurile pentru supunerea proiectelor de acte normative spre adoptarea Guvernului.

Acest regulament a fost în vigoare până la adoptarea de către Guvern a Hotărârii nr. 50/2005<sup>4</sup> pentru aprobarea regulamentului privind procedurile, la nivelul Guvernului pentru elaborarea, avizarea și prezentarea proiectelor de acte normative spre adoptare, care abrogă regulamentul aprobat prin Hotărârea nr. 555/ 2001. De asemenea, Guvernul a emis Hotărârea nr. 1.361/2006<sup>5</sup> privind conținutul instrumentelor de prezentare a proiectelor de acte normative supuse aprobării Guvernului.

Cadrul juridic de reglementare a tehnicii elaborării actelor normative este completat de către actele de înființare, organizare și funcționare a autorităților sau organismelor administrative, în care printre dispoziții figurează și aceea cu privire la dreptul de a emite sau adopta acte administrative cu caracter normativ sau individual, în exercitarea atribuțiilor conferite de lege. Așa, spre exemplu Legea nr. 215/2001 privind administrația publică locală, prevede la art. 115 alin.(1):

**Pentru îndeplinirea atribuțiilor ce le revin:**

- a) primarul emite dispoziții;**
- b) consiliul local adoptă hotărâri;**
- c) consiliul județean adoptă hotărâri**

Exemplele ar putea continua și cu dispoziții din actele normative care stabilesc normele de organizare și funcționare a diferitelor autorități sau organisme administrative.

Așa cum am văzut, art. 84 din Legea nr. 24/2000 republicată, obligă și celelalte autorități ale administrației publice centrale și locale să-și stabilească și să aplice norme de tehnică legislativă proprii, ținând cont de normele generale stabilite prin Legea respectivă.

In general, autoritățile și celelalte organisme administrative au cuprins normele de tehnică legislativă în regulamentele proprii de organizare și funcționare, iar în alte cazuri s-au elaborat chiar regulamente speciale privind normele tehnice ale elaborării actelor normative.

**Doresc să prezint o opinie separată cu privire la dispozițiile art 4 alin. (2) din Regulamentul aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 50/2005 potrivit căroră, au dreptul să inițieze proiecte de acte normative, numai:**

- a) ministerele și celelalte organe de specialitate ale administrației publice centrale, aflate în subordinea Guvernului și autoritățile administrației publice autonome;**
- b) organele de specialitate ale administrației publice centrale, aflate în subordinea sau în coordonarea ministerelor prin ministerele în a căror subordine se află;**
- c) prefecturile, consiliile județene, respectiv Consiliul General al Municipiului București potrivit legii - prin Ministerul Administrației și Internelor.**

Dacă interpretăm stricto-sensu aceste dispoziții ar trebui să ajungem la concluzia că alte autorități sau organisme administrative nu au dreptul să inițieze proiecte de acte normative.

Chiar dacă Regulamentul Guvernului ar avea în vedere numai proiectele de acte normative care se depun la Guvern pentru adoptare, prevederea din Regulament, tot nu este corectă, deoarece un regulament nu poate să abroge dreptul consiliilor locale de a iniția proiecte de acte normative și a le depune în nume propriu la Guvern și nu prin intermediul consiliului județean sau prefectului deoarece, între acestea și autoritățile administrației publice prin care se realizează principiul autonomiei locale, nu sunt raporturi de subordonare (art. 123 alin. (4) din Constituție, respectiv, art. 6 alin. (2) din Legea nr. 215/2001). Obligarea consiliilor locale să inițieze proiecte de acte normative numai prin intermediul prefectului sau a consiliului județean, înseamnă o încălcare gravă a principiului autonomiei locale.

## **2. Elaborarea actelor normative**

Așa cum am arătat anterior, principalul act normativ care introduce în legislația noastră tehnici de elaborare a actelor normative în general, este Legea nr. 24/ 2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată.

In capitolul I - intitulat Dispoziții generale, Legea definește noțiunile privitoare la activitatea de legiferare și tehnică legislativă, după care stabilește forța juridică a actelor normative în funcție de locul pe care autoritatea publică sau organismul care emite sau adoptă un act normativ îl ocupă în ierarhia acestor autorități sau organisme, conținutul actului normativ și fundamentarea soluțiilor; forma de redactare a actelor normative; avizarea proiectelor de acte normative, publicarea și intrarea în vigoare a actelor normative.

**In capitolul II Legea stabilește câteva reguli privind sistematizarea și unificarea legislației cu accent pe integrarea proiectului de act normativ în ansamblul legislației pentru care stabilește următoarele reguli:**

- a) proiectul actului normativ trebuie corelat cu prevederile actelor normative de nivel superior sau de aceeași nivel cu care se află în conexiune;**

**b) proiectul de act normativ întocmit pe baza unui act de nivel superior nu poate depăși limitele competenței instituite prin acel act și nici nu poate contravine prindpitor și dspozițiilor acestuia;**

**c) proiectul de act normativ trebuie să fie corelat cu reglementările comunitare și cu tratatele Internaționale la care România este parte.**

O altă regulă pe care Legea o instituie este aceea a unicității reglementării în materie, în sensul că regula generală este aceea că reglementările de același nivel și având același obiect se cuprind, de regulă, într-un singur act normativ și că o reglementare din aceeași materie și de același nivel poate fi cuprinsă într-un alt act normativ, dacă are caracter special față de actul ce cuprinde reglementarea generală în materie.

Chiar de la început Legea pune accent pe evitarea paralelismelor în procesul de elaborare a actelor normative, statuând prin art. 16 alin. (1) că: „este interzisă instituirea acelorași reglementări în mai multe articole sau aliniate din același act normativ, în două sau mai multe acte normative indicând ca pentru sublinierea unor conexiuni să se „folosească norme de trimitere”.

Legiuitorul este preocupat și de asanarea legislației pentru care impune ca „în procesul de elaborare a proiectelor de acte normative să fie abrogate expres dispozițiile legale căzute în desuetudine sau care înregistrează aspecte de contradictorialitate cu reglementarea preconizată”

De procesul de elaborare a actelor normative se ocupă capitolul III din Legea nr. 24/2000, republicată, care este structurat pe următoarele patru secțiuni:

- secțiunea I - documentarea;
- secțiunea a II-a - alegerea soluțiilor legislative și definirea conceptelor,
- secțiunea a III-a - elaborarea codurilor și a altor legi complexe;
- secțiunea a IV-a - motivarea proiectelor de acte normative.

Așa cum prevede art. 20 din Lege "Elaborarea proiectelor de acte normative trebuie să fie precedată în funcție de importanța și complexitatea acestora, de o **activitate de documentare** și analiză științifică pentru cunoașterea temeinică a realităților economico - sociale care urmează să fie reglementate, a istoricului legislației din acel domeniu, precum și a reglementărilor similare din legislația străină, în special a țărilor din Uniunea Europeană.

Se recomandă ca în activitatea de documentare să se solicite informații suplimentare de la consiliul legislativ și alte autorități și instituții cu atribuții de informare în material, și să se țină cont de jurisprudența Curții constituționale în acel domeniu.

Alegerea soluțiilor și definirea conceptelor este o altă problemă a elaborării proiectelor actelor normative, cărora legea le acordă o deosebită atenție, stabilind că: "pentru alegerea unor soluții judiciare și durabile se pot elabora mai multe variante paralele, evaluandu-se efectele previzibile ale soluțiilor preconizate".

În cadrul soluțiilor preconizate trebuie să se realizeze o configurație explicită a conceptelor și noțiunilor folosite în noua reglementare care are un alt înțeles decât cel comun, pentru a se asigura înțelegerea lor corectă și a evita interpretările greșite.

**O componentă importantă a procesului de elaborare a actelor normative o constituie motivarea proiectelor, fapt pentru care în art 30 alin. (1) Legea stabilește că proiectele de acte normative trebuie însoțite de următoarele documente de motivare:**

- a) expuneri de motive - în cazul proiectelor de legi și al propunerilor legislative;**
- b) note de fundamentare - în cazul ordonanțelor și hotărârilor Guvernului, cu excepția ordonanțelor care trebuie supuse aprobării Parlamentului care vor fi însoțite de expuneri de motive;**
- c) referate de aprobare - pentru celelalte acte normative;**
- d) studii de impact - în cazul proiectelor de legi de importanță deosebită.**

Pentru că obiectul studiului are în vedere și actele normative care includ și actele autorităților administrației publice locale, trebuie să arăt că în practica acestor autorități documentul de motivare a actelor administrative ale autorităților deliberative - consiliile locale și consiliile județene - îl constituie expunerea de motive și nu referatul de aprobare. Modalitatea aleasă și care a intrat deja în practica administrativă mi se pare corectă dacă am în vedere faptul că expunerea de motive aparține celui ce are dreptul să inițieze proiecte de hotărâri - consilierii, primarul, președintele consiliului județean, cetățenii - care nu au și calitatea de a aproba sau aviza astfel de hotărâri, ci numai de a le iniția și a expune motivele care au impus inițierea proiectului respectiv. Avizele și referatele de aprobare aparțin, potrivit Legii administrației publice locale, compartimentelor de specialitate, comisiilor de specialitate, secretarului autorității administrativ - teritoriale și altor organisme expres prevăzute în lege sau alte acte normative cu putere de lege.

**Că așa stau lucrurile, putem deduce și din art 31 alin. (1) din Legea nr. 24/2000 care stabilește că motivarea actelor normative se referă, în principal, la:**

- a) cerințele care reclamă intervenția normativă cu referire specială la insuficiențele și neconcordanțele reglementărilor în vigoare;**
- b) principiile de bază și finalitatea reglementări propuse, cu evidențierea elementelor noi;**
- c) efectele avute în vedere în funcție de obiectul reglementări ;**
- d) implicațiile pe care noua reglementare le are asupra reglementărilor în vigoare;**
- e) implicațiile asupra legislației interne în cazul ratificării sau aprobării unor tratate și acorduri Internaționale;**
- f) fazele parcurse în pregătirea proiectului și rezultatele obținute, evidențiindu-se studiile, cercetările, evaluările statistice, specialiștii consultați, preocupările de armonizare legislativă.**

Pentru fiecare proiect de act normativ, motivarea trebuie să cuprindă o mențiune expresă cu privire la compatibilitatea acestuia cu reglementările comunitare în materie.

Introducerea studiului de impact, ca instrument de prezentare a proiectelor de acte normative, are rolul de a estima costurile și beneficiile aduse în plan economic și social.

Așa cum prevede art 32 din lege "documentele de motivare trebuie fie redactate într-un stil explicit, clar, folosindu-se terminologia proiectului de act normativ pe care îl prezintă și trebuie să se refere la forma finală a proiectului de act normativ"

Potrivit art. 32 alin. (5) din lege "expunerile de motive la legi și notele de fundamentare la ordonanțe și hotărâri ale Guvernului se publică împreună cu actul normativ în cauză în Monitorul Oficial al României Partea I, sau se prezintă pe internet de autoritatea emitentă" Am ținut să precizăm această prevedere deoarece de la publicarea Legii nr. 24/2000 și până la republicarea ei în 2004, ea nu a fost respectată și nu este respectată nici în continuare. Publicarea pe internet a documentelor de motivare nu este acoperitoare, deoarece nu oricine dorește să cunoască această motivare are acces la internet, fapt pentru care considerăm că expunerea de motive și nota de fundamentare la cele două categorii de acte normative, legi și ordonanțe sau hotărâri ale Guvernului mai importante ca forță juridică, trebuie publicate în Monitorul Oficial al României, odată cu actul pe care îl însoțesc.

### **3. Redactarea actelor normative**

Problematika redactării actelor normative este reglementată în capitolul IV al Legii nr. 24/2000 care se referă în principal la:

- sistematizarea ideilor în text;
- stilul actelor normative;
- unitatea terminologică;
- exprimarea conținutului normativ;
- referirea la alt act normativ.

Pentru asigurarea unei succesiuni logice a soluțiilor preconizate și realizarea unei armonii interioare a actului normativ, art. 35 din legea la care ne referim recomandă ca "redactarea textului proiectului să fie precedată de întocmirea unui plan de grupare a ideilor în funcție de conexiunile și de raportul firesc dintre ele, în cadrul concepției generale a reglementării considerăm că norma respectivă este una de recomandare, deoarece în cazul controlului legalității actelor normative nu se va solicita planul pe baza căruia a fost redactat proiectul actului respectiv, iar lipsa acestui plan nu constituie motiv de nelegalitate a actului în cauză.

O normă obligatorie ni se pare însă aceea cuprinsă în art. 36 din lege, care stabilește că: "Actele normative trebuie redactate într-un limbaj și stil juridic specific normativ, concis, sobru, clar și precis, care să excludă orice echivoc, cu respectarea strictă a regulilor gramaticale și de ortografie", sens în care prevede că: „este interzisă folosirea neologismelor dacă există un sinonim de largă răspândire în limba română”, iar „termenii de specialitate pot fi folosiți numai dacă sunt consacrați în domeniul de activitate la care se referă reglementarea. "

Impunând grijă pentru unitatea terminologică a actului respectiv, legea stabilește, prin art 37, că "în limbajul normativ, aceleași noțiuni se exprimă numai prin aceiași termeni" și că în situația în care o noțiune sau un termen nu este consacrat sau poate avea înțelesuri diferite „semnificația acestuia în context se stabilește prin actul normativ ce le instituie, în cadrul dispozițiilor generale sau într-o anexă destinată lexicului respectiv, și devine obligatoriu pentru actele normative din aceeași materie"

Pentru a exprima conținutul normativ al actului "textul articolelor trebuie să aibă un caracter dispozitiv, să prezinte norma instituită fără explicații și justificări" în care scop verbele se utilizează la

timpul prezent, forma afirmativă pentru a se accentua caracterul imperativ al dispoziției respective, nefiind permise prezentarea unor explicații prin folosirea parantezelor.

Referirea într-un act normativ la un alt act normativ se face prin precizarea categoriei juridice a acestuia, a numărului, titlului și a datei publicării acelu act, sau numai a categoriei juridice și a numărului dacă astfel, orice confuzie este exclusă, iar referirea la un tratat internațional trebuie să cuprindă atât denumirea completă a acestuia, cât și a actului de ratificare sau de aprobare.

## 4. Structura actului normativ

Structura actului normativ este reglementată în capitolul V al Legii care cuprinde două secțiuni, după cum urmează:

- Secțiunea I-a părților constitutive ale actului normativ;
- Secțiunea a II-a - sistematizarea conținutului actului normativ.

### 4.1. Părțile constitutive ale actului normativ

Prin art. 40 din Legea nr. 24/ 2000, republicată, se stabilește că: actul normativ are următoarele părți constitutive: a) titlul actului normativ; b) formula introductivă; c) preambulul; d) partea dispozitivă; e) mențiunea privind transpunerea normelor comunitare; f) formula de atestare a autenticității actului.

a) **Titlul actului normativ** cuprinde denumirea generică a actului, în funcție de categoria sa juridică și de autoritatea emitentă, precum și obiectul reglementării exprimat sintetic.

Categoria juridică a actului normativ este determinată de regimul competențelor stabilite prin Constituție, legi și prin alte acte normative prin care se acordă prerogative de reglementare juridică autorităților publice. Din aceste motive, legea interzice ca denumirea proiectului unui act normativ să fie aceeași cu a altui act normativ în vigoare, fapt pentru care impunem ca în cazul actelor normative care modifică ori completează un alt act normativ, titlul actului să exprime operațiunea de modificare sau de completare a actului normativ avut în vedere.

Ca element de identificare, titlul se întregeste după adoptarea actului normativ cu un număr de ordine la care se adaugă anul în care a fost adoptat acesta.

Dacă ar fi să facem unele considerații personale referitoare la modul în care sunt respectate dispozițiile privitoare la titlu, am constata că în numeroase cazuri numai de exprimare sintetică nu poate fi vorba. Sunt hotărâri ale Guvernului la care titlul este atât de sintetic, încât se întinde pe o jumătate de pagină. De asemenea, cu privire la întregirea titlului cu numărul și data, aceste elemente sunt menționate în finalul actului, și nu în titlul acestuia.

b) **Formula introductivă** a actului normativ constă într-o propoziție care cuprinde denumirea autorității emitente și exprimarea hotărârii de luare a deciziei referitoare la emiterea sau adoptarea actului normativ respectiv. Astfel, dacă ne referim la hotărârile Guvernului, acestea au întotdeauna următoarea formulă introductivă: „În temeiul art. 108 din Constituția României,

republicată, Guvernul României adoptă prezenta hotărâre iar la ordonanța de urgență formula introductivă este: "În temeiul art. 115 alin. (4) din Constituția României, republicată, Guvernul României adoptă prezenta ordonanță de urgență".

La celelalte categorii de acte, formula introductivă cuprinde denumirea autorității emitente, denumirea generică a actului, în funcție de natura sa juridică, precum și temeiul juridic, pe baza și în executarea căruia actul a fost emis.

c) **Preambulul** proiectului de act normativ trebuie să cuprindă, în sinteză, scopul și după caz motivarea reglementării, avându-se grijă ca el să nu cuprindă directive sau reguli de interpretare. Preambulul trebuie, de asemenea, să preceadă formula introductivă, iar includerea preambulului în cuprinsul actului se apreciază de la caz la caz. Sunt și cazuri în care formula preambulului este obligatorie. Astfel, potrivit art. 115 alin. (4) din Constituție, la ordonanțele de urgență, preambulul este obligatoriu și el trebuie să cuprindă prezentarea elementelor de fapt și de drept ale situației extraordinare ce impune recurgerea la această cale de reglementare.

De asemenea, preambulul este obligatoriu și în cazul actelor normative ale administrației publice centrale de specialitate și ale administrației publice locale, deoarece trebuie menționate și avizele prevăzute de lege.

**Spre exemplu, o hotărâre a unui consiliu local, prin care se reglementează unele relații sociale în domeniul organizării serviciilor comunitare de utilități publice, preambulul va cuprinde:**

- **motivarea de fapt a inițierii proiectului de hotărâre - necesitatea reglementării unor probleme ce nu au fost reglementate până la acea dată sau, după caz, îmbunătățirea, modificarea, completarea reglementărilor existente;**
- **menționarea referatului de fundamentare;**
- **menționarea raportului compartimentului de specialitate;**
- **menționarea avizelor comisiilor de specialitate ale consiliului local;**
- **norma legală care reglementează competența materială a consiliului local - în cazul nostru, Legea nr. 51/2006 privind serviciile comunitare de utilități publice;**
- **temeiul juridic - actul care conferă consiliului local dreptul de a emite hotărâri**
- **în cazul nostru art. 45 din Legea administrației publice nr. 215/2001, republicată.**

d) **Partea dispozitivă** a actului normativ reprezintă conținutul propriu-zis al reglementării, alcătuit din totalitatea normelor juridice instituite pentru sfera raporturilor sociale, ce fac obiectul acestuia. În funcție de complexitatea reglementării juridice inițiate, partea dispozitivă, sau dispozitivul actului normativ este structurat pe capitole, în cadrul capitolului pe secțiuni și în cadrul secțiunilor pe articole și alineate.

e) În cazul actelor normative care transpun direct **norme comunitare** în dreptul intern, după partea dispozitivă a acestora se face o mențiune care să cuprindă elemente de identificare a actului normativ care a fost preluat după modelul următor:

"Prezenta/prezentul ... (se menționează tipul actului normativ) transpune Directiva nr. ... privind ... publicată în Jurnalul Oficial al Comunității Europene (JOCE) nr. .../...".



f) **Atestarea autenticității** actului normativ constă în semnarea acestuia de către reprezentantul legal al emitentului sau de către persoanele prevăzute de lege că au calitatea de a semna sau a contrasemna actul respectiv, după care actul respectiv se datează, i se dă număr și se aplică sigiliul autorității respective.

Pentru exemplificare amintim că actele Guvernului (hotărâri, ordonanțe) se semnează de către prim-ministru și se contrasemnează de către miniștrii care au obligația punerii lor în executare (art. 10 alin. (4) din Constituție).

În ceea ce privește data emiterii / adoptării actelor normative, de regulă, aceasta coincide cu data la care a avut loc ședința în care au fost notate, iar numerotarea se face în ordinea datării lor în cadrul unui an calendaristic. Înregistrarea și numerotarea actelor normative se face în registrul special destinat acestui scop, care sunt înregistrate la rândul lor în Registrul general de corespondență, sunt numerotate și parafate astfel încât să se asigure seriozitate și corectitudine în această procedură de atestare a autenticității actelor normative.

Intrând în detalii privind structura actelor normative trebuie să menționăm că elementul structural de bază al părții dispozitive îl constituie articolul care cuprinde, de regulă, o singură dispoziție normativă aplicabilă unei situații date și a cărei structură trebuie să fie echilibrată, abordând exclusiv aspectele juridice necesare contextului reglementării.

Articolul se exprimă în textul actului normativ prin abrevierea "art." și se numerotează în continuare în ordinea din text, de la începutul până la sfârșitul actului normativ cu cifre arabe. Dacă actul normativ cuprinde un singur articol, acesta va fi definit prin sintagma „articol unic”.

În cadrul actelor normative, care au ca obiect modificări sau completări ale altor acte normative, articolele se numerotează cu cifre romane, păstrându-se numerotarea cu cifre arabe pentru textele modificate sau completate. În coduri și legi de mare întindere, articolele sunt prevăzute cu denumiri marginale, exprimând sintetic obiectul lor.

Potrivit art. 48 alin. (1) din Legea nr. 24/2000, privind normele de tehnică legislativă "În cazul în care din dispoziția normativă primară a unui articol decurg în mod organic mai multe ipoteze juridice, acestea vor fi prezentate în alineate distincte, asigurându-se articolului o succesiune logică a ideilor și o coerență a reglementării.

Alineatul, ca subdiviziune a articolului, este constituit de regulă, dintr-o singură propoziție sau frază prin care se reglementează o ipoteză juridică specifică ansamblului articolului, iar dacă dispoziția nu poate fi exprimată într-o singură propoziție sau frază, se pot adăuga noi propoziții sau fraze separate prin punct și virgulă. Alineatul se evidențiază printr-o ușoară retragere de la alinierea textului pe verticală.

Dacă un articol are două sau mai multe alineate, acestea se numerotează la începutul fiecăruia cu cifre arabe cuprinse în paranteză. Pentru claritate, concizie și caracterul unitar al textului unui articol, se recomandă ca acesta să nu fie format dintr-un număr prea mare de alineate.

Dacă textul unui articol sau alineat conține enunțuri prezentate distinct, acestea se identifică prin utilizarea literelor alfabetului românesc și nu prin liniițe sau alte semne grafice.

În cazul în care o normă este complementară altei norme, pentru evitarea repetării în text a acelei norme se va face trimitere la articolul respectiv, la actul normativ care o conține, fiind obligatorie indicarea titlului actului respectiv, a numărului și a celorlalte elemente de identificare (monitorul oficial în care este publicat etc.).

## 4.2. Sistemizarea conținutului actului normativ

**Conținutul proiectului unui act normativ se sistematizează în următoarea ordine de prezentare a ideilor**

- a) **dispoziții generale sau principii generale;**
- b) **dispoziții privind fondul reglementării;**
- c) **dispoziții tranzitorii;**
- d) **dispoziții finale.**

În cazul unor reglementări de mică întindere se poate redacta textul fără a se marca distinct elementele precizate mai sus în această ordine de prezentare.

În cadrul structurii prezentate mai sus, articolele pot fi grupate pe capitole, care la rândul lor se pot împărți în secțiuni, iar acestea, după caz, în paragrafe. La coduri și la alte legi de mare întindere, capitolele pot fi grupate în ordine ascendentă - în titluri și după caz în părți, în funcție de legătura organică dintre reglementările pe care le cuprind.

Pentru exemplificare, putem lua structura Constituției României, care cuprinde opt titluri. Titlul III, spre exemplu, - intitulat "Autoritățile Publice" este împărțit în VI capitole, iar unele capitole sunt structurate pe secțiuni. Capitolul V - "Administrația Publică" este structurat pe două secțiuni: Secțiunea 1 - "Administrația publică centrală de specialitate" iar Secțiunea 2 se referă la "Administrația publică locală".

Trecând la o analiză succintă a celor patru părți componente ale unui act normativ vom observa:

a) **Dispozițiile generale** cuprind prevederi care orientează întreaga reglementare, determină obiectul și principiile acesteia, și definesc termenii utilizați care au alt înțeles decât cel uzual. Ele se grupează în primul capitol și nu se reiau în restul reglementării, în afară de cazul în care sunt strict necesare pentru înțelegerea unor dispoziții cu care formează un tot unitar.

b) **Dispozițiile de fond** cuprind reglementarea propriuzisă a relațiilor sociale, ce fac obiectul actului normativ. Succesiunea și gruparea dispozițiilor de fond cu privire la actul normativ, se fac în ordinea logică a desfășurării activității reglementate, asigurându-se ca prevederile de ordin material să preceadă pe cele de ordin procedural, iar în caz de instituire de sancțiuni, aceste norme să fie plasate înaintea dispozițiilor tranzitorii și finale. Textele care reglementează similar ipoteze cuprinse în mai multe subdiviziuni ale actului normativ pot fi grupate în structuri distincte, denumite dispoziții comune;

c) **Dispozițiile tranzitorii** cuprind măsurile ce se instituie cu privire la derularea raporturilor juridice, născute în temeiul vechii reglementări care urmează să fie înlocuite de noul act normativ. Ele 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 acesteia sau conflictul de norme succesive.

d) **Dispozițiile finale** cuprind măsurile necesare pentru punerea în aplicare a actului normativ, data intrării în vigoare a acestuia, implicațiile asupra altor acte normative ca: abrogări, modificări, completări, precum și dispoziții de republicare, dacă este cazul, iar la actul normativ cu caracter temporar se prevede și perioada de aplicare sau data încetării aplicării sale.

## 5. Modificarea, completarea, abrogarea și alte evenimente legislative

După intrarea în vigoare a unui act normativ, pe durata existenței acestuia, pot interveni diferite evenimente legislative, cum sunt: modificarea, completarea, abrogarea, republicarea, suspendarea sau altele asemenea.

Evenimentele legislative pot fi dispuse prin acte normative ulterioare de același nivel sau de nivel superior, având ca obiect exclusiv evenimentul respectiv, dar și prin alte acte normative ulterioare, care în principiu reglementează o anumită problematică, iar ca măsură conexă dispun asemenea evenimente pentru a asigura corelarea celor două acte normative interferente.

a) **Modificarea unui act normativ** constă în schimbarea expresă a unui sau mai multor articole, ori alineate ale unui articol și în redarea lor într-o nouă formulare.

Pentru exprimarea normativă a intenției de modificare a unui act normativ, se nominalizează expres textul vizat, cu toate elementele de identificare necesare, iar dispoziția propriuzisă se formulează utilizându-se sintagma "se modifică și va avea următorul cuprins", urmată de redarea noului text.

Procedeul de a se menționa generic la finalul unui act normativ, că un alt act normativ conex sau text din acel act normativ „se modifică corespunzător” trebuie evitat. De asemenea, nu se utilizează pentru a exprima o modificare redarea doar a unor fragmente ori sintagme dintr-un text. Modificarea trebuie să cuprindă în întregime textul vizat, cuprins în articol, alineat sau elementul marcat al unei enumerări.

b) **Completarea actului normativ** constă în introducerea unor dispoziții noi conținând soluții legislative și ipoteze suplimentare exprimate în texte care se adaugă elementelor structurale existente, prin utilizarea unei formule de exprimare cum ar fi: "După articolul ...se introduce un nou articol ...cu următorul cuprins”.

Dacă actul de completare nu dispune renumerotarea actului completat, structurile, inclusiv articolele sau alineatele nou-introduse vor dobândi numărul structurilor corespunzătoare celor din textul vechi, după care se introduc, însoțite de un indice cifric pentru diferențiere.

Pentru exemplificare vom reda o dispoziție de completare din Hotărârea privind modificarea și completarea Regulamentului Camerei Deputaților, care a dat naștere unor dezbateri îndelung comentate:

"25, După art 25 se introduc două articole noi, articolul 25<sup>1</sup> și art. 25<sup>2</sup>, cu următorul cuprins:

"Art. 25<sup>1</sup> - Revocarea din funcție a președintelui Camerei Deputaților poate fi propusă când se schimbă majoritatea politică din Camera Deputaților, de către majoritatea deputaților".

Trebuie să menționăm că, potrivit art. 61 alin. (1) din Legea nr. 24/2000: "Modificarea sau com-pletarea unul act normativ este admisă numai dacă nu se afectează concepția generală ori caracterul unitar al celui act sau dacă nu privește întreaga orí cea mai mare parte a reglementării în cauză, în caz contrar actul se înlocuiește cu o nouă reglementare, urmând să fie în întregime abrogat". Aceasta este prevederea legii, care de foarte multe ori nu se respectă. Un exemplu ni-l oferă chiar actul normativ la care ne-am referit mai sus - Regulamentul Camerei Deputaților, modificat și completat prin Hotărârea nr. 34/25 oct. 2005<sup>6</sup>, care deși are nu mai puțin de 219 completări și modificări la 216 articole, marea majoritate a acestora schimbând chiar fondul reglementării, cei ce au adoptat Legea privind tehnica legislativă în care dispune că în asemenea situații să se adopte un nou act normativ, nu au respectat aceste dispoziții.

Dispozițiile de modificare și completare se încorporează de la data intrării lor în vigoare, în actul de bază, identificându-se cu acesta. Intervențiile ulterioare de modificare sau de completare a acestora trebuie raportate tot la actul de bază.

Sunt și situații când un act normativ nu este modificat și nici completat, dar se instituie o normă derogatorie de la dispozițiile acestuia, caz în care se va folosi formula: "Prin derogare de la ..." urmată de menționarea reglementării de la care se derogă. Derogarea se poate face numai printr-un act normativ de nivel cel puțin egal cu cel al reglementării de bază.

c) **Abrogarea** intervine atunci când prevederile cuprinse într-un act normativ sunt contrare unei noi reglementări de același nivel sau de nivel superior. Abrogarea poate fi totală sau parțială.

În cazul unor abrogări parțiale intervenite succesiv, ultima abrogare se va referi la întreg actul normativ și nu numai la textele rămase în vigoare. Abrogarea unei dispoziții sau a unui act normativ are caracter definitiv, nefiind admis ca prin abrogarea unui act de abrogare anterior sa se repună în vigoare actul normativ inițial. De la această regulă există o singură excepție, și anume cazul unei ordonanțe a Guvernului care a prevăzut norme de abrogare și a fost respinsă prin lege de către Parlament. În această situație, actul normativ inițial reintră în vigoare.

Normele de mai sus referitoare la abrogare nu sunt o invenție a Legii nr. 24/2000, ci ele au existat și în legislația anterioară. Fac această mențiune pentru a aduce în atenție dacă abrogarea Constituției României din 1965 după evenimentele din decembrie 1989, a putut repune în vigoare Constituția din 1923, așa cum s-a procedat la vremea respectivă, Constituție care timp de aproape 50 de ani nu a mai fost aplicată. În mod categoric că nu putea fi repusă în vigoare, mai ales că potrivit acelei constituții forma de guvernământ în România era monarhia și nu republica.

O altă regulă în cazul abrogării actelor normative este aceea că, dacă o normă de nivel inferior, cu același obiect nu a fost abrogată expres de actul normativ de nivel superior, această obligație revine autorității care a emis prima actul.

Abrogările parțiale sunt asimilate modificărilor de acte normative, iar actul normativ abrogat parțial rămâne în vigoare prin dispozițiile sale neabrogate.

Abrogarea unui act normativ sau a unor dispoziții dintr-un act normativ nu poate interveni oricum, ci numai cu îndeplinirea unor condiții de formă și de fond. Astfel, abrogarea poate fi dispusă de regulă, printr-o dispoziție distinctă în finalul unui act normativ care reglementează o anumită problemă, dacă aceasta afectează dispoziții normative anterioare, conexe cu ultima reglementare.

De asemenea, în cadrul operațiunilor de sistematizare și modificare a legislației se pot elabora și adopta acte normative de abrogare distincte, având ca obiect exclusiv abrogarea mai multor acte normative.

Exemplificăm în acest caz cu Legea nr. 571<sup>7</sup> - Codul fiscal al României, care prin art. 298 abrogă cu data intrării în vigoare nu mai puțin de 44 alte acte normative sau dispoziții din acte normative.

În vederea abrogării, dispozițiile normative vizate trebuie determinate expres, începând cu legile și apoi cu celelalte acte normative, prin menționarea tuturor datelor de identificare ale acestora.

d) **Suspendarea unui act normativ** poate interveni în situații speciale și aceasta se face printr-un alt act normativ de același nivel sau de nivel superior, în care se vor prevedea în mod expres data la care se produce suspendarea, precum și durata ei determinată. La exprimarea duratei de suspendare, actul normativ sau dispoziția afectată de suspendare reintră în vigoare. Prelungirea suspendării, ori modificarea sau abrogarea actului normativ ori a dispoziției suspendate, poate face obiectul unui act normativ sau a unei dispoziții exprese, cu aplicare de la data expirării suspendării.

e) **Alte evenimente legislative** referitoare la un act normativ pot interveni în cazuri deosebite în care, la elaborarea și adoptarea unei reglementări nu a fost posibilă identificarea tuturor normelor contrare, astfel că se prezumă că acestea au făcut obiectul modificării, completării, ori abrogării lor implicite. În această situație, Legea prevede obligația Consiliului Legislativ să identifice toate dispozițiile legale care au suferit evenimente legislative implicite și să propună Parlamentului ori Guvernului, după caz, măsurile necesare de modificare, completare sau abrogare expresă a acestora.

Evenimentele legislative implicite nu sunt recunoscute în cazul actelor normative speciale, ale căror dispoziții nu pot fi socotite modificate, completate sau abrogate, nici prin reglementarea generală a materiei, decât dacă acest lucru este expres exprimat.

Un alt eveniment legislativ îl constituie limitarea în timp, spațiu sau prin obiectul reglementării a unor acte normative. În astfel de cazuri, prin acte normative ulterioare se poate prelungi, extinde sau restrânge durata actelor normative temporare, precum și a celor cu aplicare limitată în spațiu sau privind obiectul reglementării. Dispoziția de prelungire a termenului de aplicare a actului normativ temporar trebuie să intervină înainte de expirarea termenului și să indice, când este cazul, noul termen.

Tot un eveniment legislativ îl constituie interpretarea legală care reprezintă o intenție legislativă pentru clarificarea sensului unor norme legale și care se realizează printr-un act normativ sau prin modificarea dispoziției al cărei sens trebuie clarificat. Interpretarea legală poate confirma

sau, după caz, infirma ori modifica interpretările judiciare, arbitrale sau administrative adoptate până la acea dată, cu respectarea drepturilor câștigate.

Atunci când un act normativ suportă modificări sau completări substanțiale, normele de tehnică legislativă prevăd necesitatea republicării acesteia, republicare ce are la bază dispoziția expresă din actul normativ de modificare sau completare. În vederea republicării actului normativ, se realizează integrarea prevederilor normative modificate sau a celor completate, în ansamblul reglementării actualizându-se denumirile schimbate între timp, cum ar fi cele ale unor instituții sau localități, dându-se atunci când s-a dispus expres, o nouă numerotare articolelor, alineatelor, capitolelor și celorlalte structuri ale actului.

Republicarea legilor, a ordonanțelor și hotărârilor Guvernului se face în Monitorul Oficial al României, partea I, prin grija autorității publice care a emis actul de modificare, respectiv de completare, în termen de 45 de zile de la data publicării actului care a dispus această măsură. În cazul ordonanțelor Guvernului, modificate sau/și completate, republicarea acestora nu se poate face decât după aprobarea lor prin lege. Legile, precum și ordonanțele și hotărârile Guvernului se republică cu avizul Consiliului Legislativ asupra noului text la sesizarea secretarului general al Camerei Deputaților sau, după caz, al Secretariatului General al Guvernului. Ultimul emitent legislativ la care doresc să mă refer, îl constituie rectificarea, care intervine în cazul în care după publicarea actului normativ se descoperă erori materiale în cuprinsul său și constă în publicarea unei note în Monitorul Oficial referitoare la rectificările necesare. Rectificarea se face la cererea organului emitent, cu avizul Consiliului Legislativ, fiind interzisă modificarea prevederilor unor acte normative prin recurgere la operațiuni de rectificare.

## **6. Norme de tehnică legislativă cu privire la actele normative ale organelor administrației publice centrale de specialitate și ale administrației publice locale**

Ordinele cu caracter normativ, instrucțiunile și alte asemenea acte ale conducătorilor ministerelor și ale celorlalte organe ale administrației publice centrale de specialitate sau ale autorităților administrației publice autonome se emit numai pe baza și în executarea legilor, a hotărârilor și a ordonanțelor Guvernului. De aceea, în formula introductivă a acestor acte normative, vor fi cuprinse toate temeiurile juridice prevăzute la art. 42 alin. (4) din Legea nr. 24/2000, republicată.<sup>8</sup>

Ordinele, instrucțiunile și alte asemenea acte trebuie să se limiteze strict la cadrul stabilit de actele pe baza și în executarea cărora au fost emise și nu pot conține soluții care să contravină prevederilor acestora. Ordinele și instrucțiunile se vor elabora în termenul prevăzut de actul superior sau, după caz, într-un termen util care să facă posibilă aducerea lor la îndeplinire.

În ceea ce privește actele autorităților administrației publice locale, potrivit art. 80 din Legea privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, acestea "se adoptă ori se emit pentru reglementarea unor activități de interes local, în limitele stabilite prin Constituție și prin lege și numai în domeniile în care acestea au atribuții legale"

La elaborarea proiectelor de hotărâri, ordine sau dispoziții se va avea întotdeauna în vedere caracterul lor de acte subordonate legii, hotărârilor și ordonanțelor Guvernului și a altor acte de nivel superior.

Reglementările cuprinse în hotărârile consiliilor locale și ale consiliilor județene, precum și cele cuprinse în ordinele prefectilor sau dispozițiilor primarilor nu pot contraveni Constituției României și reglementărilor din actele normative de nivel superior. Pentru aceasta, Legea stabilește în formula introductivă a proiectului de act normativ adoptat sau emis de autoritățile administrației publice locale și menționează, pe lângă temeiul juridic prevăzut la art. 42 alin. (4), și temeiul legal din Legea administrației publice locale nr. 215/2001, cu modificările și completările ulterioare.

De asemenea, prin art. 83, Legea nr. 24/2000 stabilește că: "în vederea intrării lor în vigoare, actele normative adoptate de autoritățile administrației publice locale se aduc la cunoștința publică, în condițiile Legii nr: 215/2001, prin afișare în locuri autorizate și prin publicarea într-un cotidian local de mare tiraj"

Menționăm și ultimul articol din Legea nr. 24/2000 (articolul 84) potrivit căruia autoritățile administrației publice centrale și locale, stabilesc în aplicarea normelor de tehnică legislativă „regulamente proprii cuprinzând măsuri metodologice, organizatorice, termenele și circulația proiectelor de acte normative în cadrul sferei de competență”. Din documentarea efectuată pentru elaborarea acestei lucrări, am constatat că, în mod deosebit, autoritățile administrației publice locale de la nivelul unităților administrativ-teritoriale de bază, nu au elaborat astfel de măsuri metodologice de sine stătătoare, ci au inclus unele norme în regulamentele de organizare și funcționare a acestor autorități.

Intr-un număr viitor al revistei **ECONOMIE SI ADMINISTRAȚIE LOCALĂ** vom prezenta un studiu privind aplicarea normelor de tehnică legislativă în elaborarea actelor normative ale autorităților administrației publice locale.

---

<sup>1</sup> Publicată în Monitorul Oficial al României nr. 757/2003.

<sup>2</sup> Republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 260/21.TV. 2010.

<sup>3</sup> Publicată în Monitorul Oficial, Partea I, nr. 334/2001

<sup>4</sup> Publicată în Monitorul Oficial, Partea I, nr. 71/2005

<sup>5</sup> Publicată în Monitorul Oficial, Partea I nr. 843/2006

<sup>6</sup> Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 950/2005.

<sup>7</sup> Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 927/2003.

<sup>8</sup> Art. 42 alin. (4) - "La celelalte categorii de acte normative formula introductivă cuprinde autoritatea emitentă, denumirea generică a actului, în funcție de natura sa juridică, precum și temeiurile juridice pe baza și în executarea cărora actul a fost emis".