



SECRETARIATUL GENERAL AL GUVERNULUI  
DEPARTAMENTUL PENTRU RELAȚIA CU PARLAMENTUL

**Biroul permanent al Senatului**

460474.504/18.08.2022  
374, 373, 476

Nr. 9662/2022

12. AUG. 2022

**Către: DOMNUL TIBERIU HORĂȚIU GORUN,  
SECRETARUL GENERAL AL SENATULUI**

**Ref. la:** punctele de vedere ale Guvernului aprobate în ședința Guvernului din data de 10 august 2022

**STIMATE DOMNULE SECRETAR GENERAL,**

Vă transmitem, alăturat, în original, **punctele de vedere ale Guvernului** referitoare la:

- L460/2022. 1. *Propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Ordonanței Guvernului nr.27/2011 privind transporturile rutiere (Bp. 332/2022);*
- L474/2022. 2. *Propunerea legislativă pentru completarea articolului 103 din Legea 53/2003 - Codul muncii (Bp.363/2022);*
- L504/2022. 3. *Propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Legii nr.134/2010 republicată, privind Codul de Procedură Civilă, cu modificările și completările ulterioare (Bp.402/2022);*
4. *Propunerea legislativă pentru modificarea anexei nr. 1 la Legea nr. 208/2015 privind alegerea Senatului și a Camerei Deputaților, precum și pentru organizarea și funcționarea Autorității Electorale Permanente, cu modificările și completările ulterioare (Bp. 272/2022, L 374/2022);*
5. *Propunerea legislativă privind înființarea Muzeului Regional „Memorialul Golgota Bucovinei” (Bp. 271/2022, L 373/2022);*
- L476/2022. 6. *Propunerea legislativă privind modificarea Legii nr. 227/2015 privind Codul fiscal (Bp. 365/2022).*

Cu deosebită considerație,

/ **NIKI ȘAPUNĂRU**

**SECRETAR DE STAT**



PRIM MINISTRU

**Domnule președinte,**

În conformitate cu prevederile art. 111 alin. (1) din Constituție și în temeiul art. 25 lit. (b) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul Administrativ, Guvernul României formulează următorul

## **PUNCT DE VEDERE**

referitor la *propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Ordonanței Guvernului nr.27/2011 privind transporturile rutiere*, inițiată de doamna deputat PSD Laura-Cătălin Vicol Ciorbă împreună cu un grup de parlamentari PSD (**Bp. 332/2022**).

### **I. Principalele reglementări**

Inițiativa legislativă are ca obiect de reglementare modificarea și completarea *Ordonanței Guvernului nr.27/2011 privind transporturile rutiere, cu modificările și completările*, propunându-se, în principal:

- reglementarea activităților conexe transportului rutier, respectiv autorizarea utilizării autogărilor și stațiilor publice pentru urcarea/coborârea persoanelor transportate;

- reglementarea serviciilor regulate de transport rutier de persoane prin autorizarea din partea autorității competente prin emiterea autorizației de transport național;

- clarificarea unor aspecte esențiale ce țin de procedura acordării autorizației de transport național și de documentele ce trebuie depuse;

- crearea posibilității ca serviciile de transport rutier de persoane să poată fi prestate și prin intermediul unui subcontractor ori al unui asociat al operatorului de transport, clarificări privind organizarea și desfășurarea activităților de transport persoane în regim de cabotaj.

Potrivit *Expunerii de motive*, scopul demersului legislativ este „*acela de a reglementa relația dintre operatorii economici care efectuează activități conexe transportului rutier, respectiv autogări și beneficiarii acordurilor de folosire a autogărilor*”.

## II. Observații

1. Subliniem faptul că *Ordonanța Guvernului nr.27/2011* reprezintă principalul act normativ care reglementează domeniul transporturilor rutiere, prin aceasta fiind creat cadrul legal general pentru aplicarea directă a prevederilor *Regulamentului (CE) nr. 1071/2009 al Parlamentului European și al Consiliului din 21 octombrie 2009 de stabilire a unor norme comune privind condițiile care trebuie îndeplinite pentru exercitarea ocupației de operator de transport rutier și de abrogare a Directivei 96/26/CE a Consiliului, a Regulamentului (CE) nr. 1072/2009 al Parlamentului European și al Consiliului din 21 octombrie 2009 privind normele comune pentru accesul la piața transportului rutier internațional de mărfuri și a Regulamentului (CE) nr. 1073/2009 al Parlamentului European și al Consiliului din 21 octombrie 2009 privind normele comune pentru accesul la piața internațională a serviciilor de transport cu autocarul și autobuzul și de modificare a Regulamentului (CE) nr.561/2006.*

De asemenea, dispozițiile *Ordonanței Guvernului nr.27/2011* au constituit temei pentru întreaga legislație subsecventă care întregeste cadrul de reglementare aferent acestui domeniu de activitate.

2. Potrivit art. I pct. 1 din inițiativa legislativă, se propune înlocuirea documentului pe baza căruia operatorul de transport rutier are dreptul să efectueze operațiuni de transport rutier național contra cost de persoane, respectiv a licenței de traseu cu autorizația de transport național, fiind astfel omisă, din definiția autorizației de transport național, și efectuarea transportului rutier național contra cost de persoane în condițiile programului de transport.

Astfel, introducerea „*autorizației de transport național*” prevăzută la pct. 1 este în contradicție cu prevederile art.3 pct.22 (licența de traseu - document pe baza căruia operatorul de transport rutier efectuează transport rutier național contra cost de persoane prin servicii regulate sau servicii regulate speciale, pe un anumit traseu, conform programului de transport)

și cu prevederile art.36 alin.(1) (serviciile regulate contra cost de transport rutier de persoane pe un traseu național se pot efectua de către operatorii de transport rutier numai în baza programelor de transport și a licenței de traseu eliberate de autoritatea competentă), la momentul actual transportul rutier contra cost de persoane prin servicii regulate desfășurându-se conform programelor de transport, pe baza licențelor de traseu.

De asemenea, apreciem că orice revizuire a cadrului legal existent privind transportul rutier contra cost de persoane prin servicii regulate trebuie să țină seama de actuala organizare a pieței de transport rutier de persoane astfel încât impunerea unor noi dispoziții (a unui nou document de autorizare) să nu determine contestări din partea operatorilor de transport pentru eventuale prejudicii aduse de noile dispoziții care pot conduce la blocarea pieței de transport.

Mai mult, prin propunerea prevăzută la art. I pct. 1 se dorește definirea *autorizației de transport național* ca fiind documentul în baza căruia se efectuează exclusiv operațiunile de transport prin servicii regulate sau servicii regulate speciale, nu și cele ocazionale.

Având în vedere aspectele minimale de noutate introduse prin modificarea de mai sus, precum și ținând cont de omisiunea unei justificări în cuprinsul instrumentului de motivare care să justifice acest deziderat legislativ, considerăm că nu este relevantă necesitatea înlocuirii sintagmei „*licență de traseu*” cu „*autorizația de transport național*”.

2. Referitor la propunerea aferentă art. I pct. 2 din inițiativa legislativă, considerăm că reformularea definiției autogării este redundantă întrucât, potrivit art. 53 din *Ordonanța Guvernului nr. 27/2011*<sup>1</sup>, autogările și stațiile publice sunt deja definite ca fiind proprietate privată sau publică.

Din același raționament al reglementării în exces, apreciem inoportună și propunerea de completare a definiției *licenței comunitare* din cuprinsul art. I pct. 2, având în vedere că art. 3 pct. 21 în vigoare este acoperitor.

---

<sup>1</sup> ART. 53

*Autogările și stațiile publice pentru urcarea/coborârea persoanelor transportate în cadrul serviciilor regulate de transport rutier sunt bunuri de utilitate publică și pot fi proprietate privată sau publică.*

3. În ceea ce privește propunerea prevăzută la art. 1 pct. 4, facem precizarea că definiția propusă a „rețelei naționale de mobilitate rutieră” este în contradicție cu prevederile art. 43 alin. (1) din *Ordonanța Guvernului nr. 27/2011*<sup>2</sup>.

Astfel, efectuarea serviciilor ocazionale contra cost de transport rutier se realizează numai pe baza documentului de transport eliberat de autoritatea competentă și nu a unei autorizații de transport național.

4. Referitor la art.1 pct.5 prin care se preconizează modificarea pct.37 al art.3 din *Ordonanța Guvernului nr.27/2011* precizăm că există premisele unor *vicii de neconstituționalitate* prin raportare la art. 136 din *Constituția României, republicată*, în sensul afectării proprietății publice a statului în ipoteza în care stația publică urmează a fi amenajată pe proprietatea publică a statului, iar prin textul criticat se constituie un drept de administrare *ope legis* în favoarea autorităților publice locale.

Raportat la un mecanism legal prin care transferul unor bunuri dintr-un regim de proprietate publică, în alt regim de proprietate publică al unor titulari diferiți observăm că în considerentele 172-181 din *Decizia Curții Constituționale nr. 1/2014* s-a reținut cu valoare de principiu că un astfel de mecanism este contrar art. 1 alin. (5), art. 21, art. 120 și art. 136 din *Constituție* întrucât se produc cel puțin următoarele consecințe:

- substituirea unei dispoziții la nivel de lege de transfer de drept, în locul unor acte administrative individuale conduce la extragerea acestor transferuri de la controlul judecătoresc;
- transferul de drept, prin lege, substituie voinței proprietarului, voința legiuitorului;
- transferul de drept nu permite autorităților publice implicate să realizeze o evidență clară a bunurilor supuse unui anumit regim de proprietate publică;

Principiul consacrat de Curte este aplicabil *mutatis mutandis* și în ipoteza dreptului de administrare.

Prin urmare, era necesară configurarea normei astfel încât să fie exclusă posibilitatea depășirii sferei titularilor dreptului de administrare astfel cum sunt stabiliți de art. 136 alin.(4) din *Constituție*.

---

<sup>2</sup> ART. 43

(1) Serviciile ocazionale contra cost de transport rutier de persoane se pot efectua de către operatorii de transport rutier numai pe baza documentului de transport eliberat de autoritatea competentă.

În plus, este golită de conținut funcția Guvernului în ceea ce privește administrarea proprietății publice a statului conform art. 15 lit. d)<sup>3</sup> și art. 25 lit. m)<sup>4</sup> din *Ordonanța de urgență nr.57/2019 privind Codul administrativ, cu modificările și completările ulterioare*.

Tot cu privire la art. I pct. 5, respectiv la modificarea art. 3 pct. 44, considerăm că era necesar să se precizeze scopul urmărit prin definirea transportului rutier național ca fiind transportul rutier efectuat între două sau mai multe localități, întrucât din analiza *Expunerii de motive* nu reies motivele necesității modificării în cauză.

Potrivit cadrului legal actual, transportul rutier național se efectuează între două localități, existând posibilitatea tranzitării altor localități.

5. Referitor la art. I pct. 6, considerăm că propunerea de modificare a art. 28 prin reglementarea în mod expres a condițiilor obligatorii în care se efectuează transportul rutier de persoane contra cost în regim de cabotaj pe teritoriul României nu este oportună, simpla trimitere la normele europene reprezentate de prevederile art. 14-17 din *Regulamentul (CE) nr. 1073/2009* fiind suficientă.

În acest sens precizăm că regulamentul mai sus invocat este un act juridic obligatoriu a fi respectat de către entitățile cărora li se adresează și se aplică direct după intrarea sa în vigoare în statele membre, fără a necesita transpunerea în legislația națională.

Mai mult, forma textului propus pentru art. 28 lit. c) este de natură a conduce la imposibilitatea verificării legalității condițiilor în care se efectuează transportul rutier de persoane contra cost în regim de cabotaj, având în vedere implicarea unui grad ridicat de subiectivism în aprecierea afectării echilibrului economic al unui contract de servicii publice de transport rutier de persoane.

6. În ceea ce privește propunerea de la art. I pct. 7, precizăm că, potrivit prevederilor art. 32 alin. (1) din *Ordonanța Guvernului nr. 27/2011*, transportul rutier internațional contra cost de mărfuri între

---

<sup>3</sup> ART. 15

*Funcțiile Guvernului*

*Pentru realizarea Programului de guvernare, Guvernul exercită următoarele funcții: (...)*

*d) funcția de administrare a proprietății statului, prin care se asigură administrarea proprietății publice și private a statului, precum și gestionarea serviciilor pentru care statul este responsabil;*

<sup>4</sup> ART. 25

*Principalele atribuții ale Guvernului*

*În realizarea funcțiilor sale Guvernul îndeplinește următoarele atribuții principale: (...)*

*m) asigură administrarea proprietății publice și private a statului;*

România și celelalte state membre ale Uniunii Europene se efectuează conform prevederilor *Regulamentului (CE) nr. 1072/2009*.

Ca atare, operațiunilor de transport rutier contra cost de mărfuri în regim de cabotaj nu li se pot aplica dispozițiile art. 28, întrucât cadrul normativ în discuție vizează transportul de persoane.

7. Referitor la art. I pct. 9 din inițiativa legislativă sintagma „operator economic care efectuează activități conexe transportului rutier respectiv, autogări” regăsită la pct.9 art.36<sup>3</sup> imprimă textului un caracter neclar, deoarece *Ordonanța Guvernului nr.27/2011* definește noțiunea de „autogară” ca fiind „spațiu special delimitat, amenajat și dotat pentru a permite plecarea și sosirea autobuzelor, inclusiv a celor aflate în tranzit, asigurând urcarea sau coborârea persoanelor, precum și condiții și servicii pentru autobuze și pentru persoanele aflate în așteptare”, astfel că nu se înțelege cum un „spațiu” ar putea emite un aviz de principiu.

Tot, cu privire la propunerea aferentă art. I pct. 9, respectiv forma propusă pentru art. 36<sup>6</sup>, precizăm că normele în discuție se regăsesc la cap. III art. 6 alin. (6) din *Regulamentul (CE) nr. 1073/2009*, motiv pentru care, ținând cont de faptul că prevederile *Regulamentului* se aplică direct și este suficientă simpla trimitere la normele europene, apreciem că nu mai subzistă preluarea acestora în mod formal în cuprinsul *Ordonanței Guvernului nr. 27/2011*.

8. Din cuprinsul art. I pct.10 din inițiativa legislativă rezultă că intenția de reglementare este în sensul instituirii transportului de persoane ca serviciu public, fiind necesară trimiterea la prevederile *Regulamentului (CE) nr.1370/2007*.

9. Referitor la art. I pct. 11 din inițiativa legislativă, prin care se propune introducerea art. 37<sup>1</sup>, facem precizarea că, în conformitate cu prevederile art. 85 alin. (1) și (2) din *Ordonanța Guvernului nr. 27/2011*, încălcările prevederilor *Regulamentului (CE) nr. 1071/2009*, ale *Regulamentului (CE) nr. 1072/2009* și ale *Regulamentului (CE) nr. 1073/2009*, ale ordonanței anterferite, precum și ale normelor de aplicare a acesteia atrag răspunderea civilă, administrativă, penală și contravențională, iar sancțiunile aplicabile în cazul constatării acestora se stabilesc prin hotărâre a Guvernului.

Astfel, sancțiunile în discuție sunt prevăzute de *Hotărârea Guvernului nr. 69/2012*<sup>5</sup>, sens în care nu este legitimă introducerea unor conduite interzise în cuprinsul *Ordonanței Guvernului nr. 27/2011*.

De asemenea, din punct de vedere al formei, faptele enumerate la art. 37<sup>1</sup> alin. (1) din inițiativa legislativă prezintă un caracter subiectiv, prin folosirea unor sintagme precum „neefectuarea cu rea-credință”, „oprirea cu regularitate”, „abaterea în mod intenționat”, aspect ce conduce la o eventuală aplicare a unor sancțiuni în mod arbitrar.

În ceea ce privește textul propus pentru alin. (3) al art. 37<sup>1</sup>, precizăm că *principiul proporționalității* aplicării sancțiunilor este prevăzut la art. 5 alin. (5) din *Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, cu modificările și completările ulterioare*<sup>6</sup>.

Totodată, cu privire la posibilitatea de contestare a sancțiunilor prevăzută la art. 37<sup>1</sup> alin. (3) din inițiativa legislativă, învederăm că aceasta contravine prevederilor *Ordonanței Guvernului nr. 2/2001*, act normativ ce reglementează exercitarea căilor de atac în materie contravențională.

Astfel, putem observa că prin art. I pct. 11 se preconizează introducerea unor noi sancțiuni în cuprinsul *Ordonanța Guvernului nr. 27/2011* însă din cuprinsul normei nu rezultă care este natura acestora, textul fiind formulat de o manieră deficitară, aspect care creează premisele unor vicii de neconstituționalitate prin raportare la prevederile art. 1 alin.(3) și alin.(5) din *Constituție*.

Astfel, învederăm că în materia reglementării regimului juridic al contravențiilor, art. 5 din *Ordonanța Guvernului nr. 2/2001*, stabilește cadrul sancționator general, alin. (2) reglementând sancțiunile contravenționale principale (*avertismentul, amenda contravențională, prestarea unei activități în folosul comunității*), iar alin. (3), sancțiunile contravenționale complementare (*confiscarea bunurilor destinate, folosite sau rezultate din contravenții, suspendarea sau anularea, după caz, a*

---

<sup>5</sup> privind stabilirea încălcărilor cu caracter contravențional ale prevederilor Regulamentului (CE) nr. 1.071/2009 al Parlamentului European și al Consiliului din 21 octombrie 2009 de stabilire a unor norme comune privind condițiile care trebuie îndeplinite pentru exercitarea ocupației de operator de transport rutier și de abrogare a Directivei 96/26/CE a Consiliului, ale Regulamentului (CE) nr. 1.072/2009 al Parlamentului European și al Consiliului din 21 octombrie 2009 privind normele comune pentru accesul la piața transportului rutier internațional de mărfuri, ale Regulamentului (CE) nr. 1.073/2009 al Parlamentului European și al Consiliului din 21 octombrie 2009 privind normele comune pentru accesul la piața internațională a serviciilor de transport cu autocarul și autobuzul și de modificare a Regulamentului (CE) nr. 561/2006 și ale Ordonanței Guvernului nr. 27/2011 privind transporturile rutiere și ale normelor de aplicare a acestora, precum și a sancțiunilor contravenționale și a altor măsuri aferente aplicabile în cazul constatării încălcărilor, cu modificările și completările ulterioare

<sup>6</sup> (5) Sancțiunea stabilită trebuie să fie proporțională cu gradul de pericol social al faptei săvârșite.



avizului, acordului sau a autorizației de exercitare a unei activități, închiderea unității, blocarea contului bancar, suspendarea activității operatorului economic, retragerea licenței sau a avizului pentru anumite operațiuni ori pentru activități de comerț exterior, temporar sau definitiv, desființarea lucrărilor și aducerea terenului în starea inițială), în același timp art. 5 alin. (4) reglementând și posibilitatea impunerii de noi sancțiuni contravenționale principale și complementare prin legi speciale.

Din perspectiva regimului juridic al contravențiilor, *Ordonanța Guvernului nr.27/2011* apare ca o lege specială care prevede ca sancțiune contravențională amenda și unele sancțiuni contravenționale complementare (a se vedea art.85).

Totodată, menționăm că sancțiunile contravenționale, principale și complementare, au adresabilitate generală și au atât un rol preventiv-educativ, cât și unul represiv și punitiv, reprezentând o formă de constrângere care vizează, în special, patrimoniul făptuitorului.

Aplicarea sancțiunilor contravenționale, respectiv sancționarea propriu-zisă a subiectului de drept pentru nesocotirea normelor de drept contravențional, are loc potrivit unor principii, similar sancțiunilor de drept penal.

În acest sens, prin *Decizia nr. 197/2019*<sup>7</sup>, paragraful 31, Curtea a reținut *principiul legalității sancțiunilor contravenționale, principiul proporționalității sancțiunilor contravenționale și principiul unicității aplicării sancțiunilor contravenționale (non bis in idem)*.

Potrivit *principiului proporționalității*, toate sancțiunile principale sau complementare aplicate contravenientului trebuie să fie dozate în funcție de gravitatea faptei.

Acest principiu își găsește corespondent în dispozițiile art. 5 alin. (5) și (6) din *Ordonanța Guvernului nr. 2/2001*, potrivit căroră „*Sanctiunea stabilită trebuie să fie proporțională cu gradul de pericol social al faptei săvârșite, iar „Sanctiunile complementare se aplică în funcție de natura și de gravitatea faptei”*”.

*Principiul proporționalității* este apropiat *principiului oportunității*, acesta din urmă fiind necesar a fi respectat în aplicarea sancțiunilor contravenționale principale și complementare în vederea atingerii scopului represiv și preventiv al sancțiunii contravenționale.

---

<sup>7</sup> referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 19 alin. (13) și (14) din *Legea nr. 171/2010* privind stabilirea și sancționarea contravențiilor silvice și ale art. 41 alin. (1) din *Ordonanța Guvernului nr. 2/2001* privind regimul juridic al contravențiilor;

Totodată, Curtea a reținut că aplicarea sancțiunilor contravenționale are loc cu respectarea criteriilor prevăzute de art. 21 din *Ordonanța Guvernului nr. 2/2001*<sup>8</sup>, referitoare la limitele proporționalității sancțiunii cu gradul de pericol social al faptei, ținându-se seama de împrejurările în care fapta a fost comisă, de modul și mijloacele de săvârșire, scopul urmărit și urmarea produsă, circumstanțele personale ale contravenientului, precum și de celelalte date înscrise în procesul-verbal de constatare și sancționare. Cu alte cuvinte, la stabilirea proporționalității sancțiunii cu gradul de pericol social al faptei, agentul constator care aplică sancțiunea trebuie să analizeze criteriile generale prevăzute în art.21 din *Ordonanța Guvernului nr. 2/2001*, precum și alte criterii speciale, dacă este cazul.

În caz contrar, în măsura în care regula proporționalității este încălcată, instanța va adapta sancțiunea la cerințele prevăzute de lege.

Prin urmare apreciem că ar fi fost necesară formularea textului în discuție cu respectarea principiilor consacrate de *Ordonanța Guvernului nr.2/2001*, mai exact clarificarea regimului sancțiunilor, indicarea în mod clar și neechivoc a obiectului material al acestora, precum și corelarea faptelor reprobabile cu sancțiunile corelative.

Subsidiar, menționăm că prin fapta regăsită la alin. (1) lit.a) se poate crea un conflict de competență între „*autoritatea competentă*” în sensul *Ordonanței Guvernului nr.27/2011* și *Consiliul Concurenței*.

În plus, precizăm faptul că trimiterea de la alin. (2) este eronată. Semnalăm că prevederile referitoare la „*autorizația de transport național*” din cuprinsul inițiativei legislative ar putea crea premisele limitării liberei circulații a serviciilor, drept consacrat de *Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene*, articolele 49, 54 și 62.

Astfel că punem în vedere inițiatorilor analizarea soluțiilor propuse prin raportare la prevederile *Regulamentului nr. 1071/2009* de stabilire a unor norme comune privind condițiile care trebuie îndeplinite pentru exercitarea ocupației de operator de transport rutier și de abrogare a

---

<sup>8</sup> ART. 21

(1) În cazul în care prin actul normativ de stabilire și sancționare a contravențiilor nu se prevede altfel, agentul constator, prin procesul-verbal de constatare, aplică și sancțiunea.

(2) Dacă, potrivit actului normativ de stabilire și sancționare a contravenției, agentul constator nu are dreptul să aplice și sancțiunea, procesul-verbal de constatare se trimite de îndată organului sau persoanei competente să aplice sancțiunea. În acest caz sancțiunea se aplică prin rezoluție scrisă pe procesul-verbal.

(3) Sancțiunea se aplică în limitele prevăzute de actul normativ și trebuie să fie proporțională cu gradul de pericol social al faptei săvârșite, ținându-se seama de împrejurările în care a fost săvârșită fapta, de modul și mijloacele de săvârșire a acesteia, de scopul urmărit, de urmarea produsă, precum și de circumstanțele personale ale contravenientului și de celelalte date înscrise în procesul-verbal.

*Directivei 96/26/CE a Consiliului și Regulamentului nr. 1073/2009 privind normele comune pentru accesul la piața internațională a serviciilor de transport cu autocarul și autobuzul și de modificare a Regulamentului (CE) nr. 561/2006.*

10. Relativ la art. I pct. 15 din inițiativa legislativă, considerăm că este inoportună modificarea art. 46 din *Ordonanța Guvernului nr. 27/2011*, întrucât acest aspect ar conduce la îmbarcarea persoanelor în vederea transportului acestora între două localități de pe teritoriul României, în cadrul transportului rutier internațional contra cost de persoane prin servicii regulate efectuate de către un operator de transport rutier român pe baza autorizației de transport internațional.

Analizând conținutul instrumentului de prezentare și motivare care însoțește inițiativă legislativă, constatăm faptul că se indică necesități de reglementare care în fapt sunt deja prevăzute de legislația incidentă în vigoare.

Astfel, în lipsa unei motivări clare a actului normativ ce se dorește adoptat, nu se poate cunoaște rațiunea legiuitorului, esențială pentru înțelegerea, interpretarea și aplicarea acesteia.

Or, explicarea clară a soluției legislative propuse și a efectelor preconizate este esențială din perspectiva respectării *principiului legalității*.

O inițiativă legislativă trebuie să se integreze în ansamblul reglementărilor deja existente pentru a evita posibile conflicte între normele juridice de natură să genereze incertitudine în aplicarea actului normativ cu consecința încălcării *principiului securității raporturilor juridice* prevăzut de art. 1 alin. (5) din *Constituție*.

În același sens este și jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, care a statuat că legea trebuie să fie accesibilă și previzibilă în ceea ce privește efectele sale.

Pentru ca legea să satisfacă cerința de previzibilitate, ea trebuie să precizeze cu suficientă claritate întinderea și modalitățile de exercitare a puterii de apreciere a autorităților în domeniul respectiv, ținând cont de scopul legitim urmărit pentru a oferi persoanei o protecție adecvată împotriva arbitrariului.

11. Din formularea art. III din inițiativa legislativă nu rezultă care este intenția de reglementare.

12. Considerăm redundant art. V din inițiativa legislativă prin raportare la art. 78 din *Constituția României* conform căruia „*Legea se publică în Monitorul Oficial al României și intră în vigoare la 3 zile de la data publicării sau la o dată ulterioară prevăzută în textul ei*”.

Cu titlu preliminar, învederăm faptul că pe circuitul legislativ parlamentar se află mai multe propuneri legislative având ca obiect modificarea și completarea *Ordonanța Guvernului nr.27/2011*, astfel încât, pentru asigurarea concentrării materiei în reglementări unice, s-ar impune conexarea acestor inițiative legislative.

13. Semnalăm că în *Expunerea de motive* care însoțește propunerea legislativă se face trimitere, la modul general, la două regulamente UE, care sunt direct aplicabile în ordinea juridică internă, fără a fi indicate, concret, dispoziții relevante din acestea. Cele două acte legislative UE sunt *Regulamentul (CE) nr. 1073/2009 privind normele comune pentru accesul la piața internațională a serviciilor de transport cu autocarul și autobuzul*, respectiv *Regulamentul (CE) nr. 1370/2007 privind serviciile publice de transport feroviar și rutier de călători*.

În plus, informațiile<sup>9</sup> din documentul explicativ prin care inițiatorii justifică, la modul general, măsurile propuse prin raportare la prevederi UE în materie sunt neclare și neconcordante, neputându-se identifica, în mod concret, care este intenția de reglementare, în speță dacă inițiativa legislativă urmărește crearea cadrului de aplicare ori implementarea unor prevederi din actele legislative UE invocate.

---

<sup>9</sup>Prin transmiterea dispozițiilor prevăzute în *Regulamentul (CE) nr. 1.073/2009* care impune ca serviciile regulate de transport rutier de persoane să poată fi realizate în baza simplei autorizări din partea autorității competente, autorizația va avea o anumită perioadă de valabilitate, aspect care trebuie precizat în mod expres în lege. Transportul regulat contracost de persoane este reglementat de *Regulamentul (CE) nr. 1.037/2009* (1.037 în loc de 1.073 reprezintă o eroare materială - 11.n). Așa cum prevede și *Regulamentul (CE) nr. 1.073/2009*, accesul pe piață, chiar dacă este supus unei proceduri de autorizare, trebuie să fie liber și desfășurat în condiții de concurență pentru a servi cu adevărat interesului consumatorului final - pasagerul. Stabilirea unor trasee de către autoritatea competentă are loc, potrivit *Regulamentul (CE) nr. 1.370/2007*, ca excepție, doar în situația în care există un interes Economic general, astfel încât pe un anumit traseu pentru care nu există o acoperire comercială să existe totuși o linie de transport regulat de persoane. În acest caz, autoritatea intervine și contractează serviciul respectiv, acordând, după caz, exclusivitate și/sau o compensație în schimb. *Regulamentul (CE) nr. 1370/2007* și *Regulamentul (CE) nr. 1073/2009*, sunt cu adevărat respectate, în sensul că autoritatea cunoaște toate traseele operate în condiții comerciale, de piață liberă și concurențială și numai acolo unde există un interes economic general, dar nu și interes economic din motive ce țin de profitabilitate, cum prevede *Regulamentul (CE) nr. 1370/2007*. Autoritatea competentă intervine și organizează serviciul respectiv, acordând, după caz, exclusivitate și/sau o compensație în schimb. Aceste clarificări corelează legea română cu cea europeană, concomitent cu garantarea prin lege (și nu doar la nivel de Ordin de ministru) a unor aspecte de importanță majoră, respectiv cuprinsul autorizației și perioada ei de valabilitate. Prin introducerea acestor prevederi sunt clarificate o serie de aspecte esențiale ce țin de procedura acordării autorizației de transport național și de documentele ce trebuie depuse.”

Astfel, din această perspectivă, apreciem că era necesară evaluarea conținutului *Expunerii de motive* și clarificarea punctuală a necesității amendamentelor propuse, ținând cont că legislația UE în materie este una complexă din perspectiva aplicării și implementării, având implicații majore la nivel transfrontalier în domeniul transporturilor rutiere.

De asemenea, aplicarea sau implementarea incorectă a unei dispoziții UE direct aplicabile, ori împiedicarea aplicării directe a unei astfel de dispoziții prin măsuri legislative interne, prezintă riscul declanșării, de către Comisia Europeană, a unei acțiuni în constatarea neîndeplinirii obligațiilor de stat membru împotriva României.


În lipsa unei *Expuneri de motive* clare și corect structurate, constatăm că, în principiu, cele mai multe măsuri propuse de inițiatori sunt de implementare ori în marja internă de reglementare, asupra cărora se poate pronunța doar autoritatea centrală în domeniu.

14. Învederăm și faptul că pe circuitul legislativ parlamentar se află mai multe propuneri legislative având ca obiect modificarea și completarea *Ordonanței Guvernului nr.27/2011*, astfel încât, pentru asigurarea concentrării materiei în reglementări unice, s-ar impune conexarea acestor inițiative.

### **III. Punctul de vedere al Guvernului**

Având în vedere considerentele menționate, **Guvernul nu susține adoptarea acestei inițiative legislative.**

Cu stimă,

 ROMANIA  
Nicolae-Ionel CIUCĂ  
PRIM-MINISTRU

**Președintele Senatului**