



Biroul de lucru al Senatului
Ep. 6. 26.02.2021

48, 8.03.2021

AVIZ

referitor la propunerea legislativă privind aprobarea obiectivului de investiții privind dezvoltarea infrastructurii rutiere „Autostrada A7-Siret-Suceava-Dolhasca-Paşcani-Bacău -Focşani-Buzău-Ploieşti-Bucureşti”

Analizând propunerea legislativă privind aprobarea obiectivului de investiții privind dezvoltarea infrastructurii rutiere „Autostrada A7-Siret-Suceava-Dolhasca-Paşcani-Bacău-Focşani-Buzău-Ploieşti-Bucureşti”, (b6/19.01.2021), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr.XXXV/578/04.02.2021 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr.D48/04.02.2021,

CONSILIUL LEGISLATIV

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

Avizează negativ propunerea legislativă, pentru următoarele considerente:

1. Prezenta propunere legislativă are ca obiect de reglementare aprobarea executării obiectivului de investiții Autostrada A7-Siret-Suceava-Dolhasca-Paşcani-Bacău-Focşani-Buzău-Ploieşti-Bucureşti.

Prin conținutul său normativ, propunerea legislativă face parte din categoria legilor ordinare, iar în aplicarea dispozițiilor art.75 alin.(1) din Constituția României, republicată, prima Cameră sesizată este Senatul.

Menționăm că, prin avizul pe care îl emite, Consiliul Legislativ nu se poate pronunța asupra oportunității soluțiilor legislative preconizate.

2. Întrucât propunerea legislativă are implicații asupra bugetului de stat, este obligatorie solicitarea unei informări din partea Guvernului, în conformitate cu dispozițiile art.111 alin.(1) teza a doua din Constituția României, republicată.

Totodată, în considerarea dispozițiilor art.15 din Legea responsabilității fiscal-bugetare nr.69/2010, republicată, fiind vorba de o inițiativă a cărei adoptare determină majorarea cheltuielilor bugetare,

inițiatorii trebuie să prezinte fișa financiară prevăzută la art.15 din Legea nr.500/2002 privind finanțele publice, cu modificările și completările ulterioare.

În acest sens, precizăm că, prin Decizia nr.331/2019, Curtea Constituțională a admis obiecția de neconstituționalitate, constatând că Legea pentru modificarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.74/2013 privind unele măsuri pentru îmbunătățirea și reorganizarea activității Agenției Naționale de Administrare Fiscală, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative, este neconstituțională, în ansamblul său.

În motivarea deciziei, Curtea a reținut *că lipsind fișa financiară (inițială și reactualizată) nu se poate trage decât concluzia că la adoptarea legii s-a avut în vedere o sursă de finanțare incertă, generală și lipsită de un caracter obiectiv și efectiv, nefiind așadar reală.*

3. Precizăm că mai multe propuneri legislative cu obiect de reglementare similar au fost avizate de Consiliului Legislativ în perioada 2018-2020, fiind emise avizele nr.1028/29.10.2018, nr.1196/19.12.2018, nr.1208/19.12.2018, nr.1214/19.12.2018, nr.135/4.03.2019 și nr.801/12.08.2020.

Analizând conținutul respectivelor propuneri legislative, Consiliul Legislativ a constatat că domeniul de incidență al acestora este determinat concret, reglementarea având caracter individual, nefiind aplicabilă unui număr nedeterminat de cazuri concrete, și a semnalat că, în lumina jurisprudenței anterioare a Curții Constituționale (de exemplu, **Decizia nr.600/2005**) soluțiile legislative preconizate sunt susceptibile de fi afectate de vicii de neconstituționalitate pentru încălcarea principiului separației puterilor în stat, prevăzut de art.1 alin.(4) din Constituție și a rolului Parlamentului, prevăzut de art.61 alin.(1) din Legea fundamentală.

4. Menționăm că, ulterior emiterii avizelor enumerate mai sus, în Monitorul Oficial al României nr.978 din **23.10.2020**, a fost publicată **Decizia nr.643/2020**, prin care Curtea Constituțională a admis obiecția de neconstituționalitate a Legii privind **aprobarea obiectivului de investiții Spitalul Militar Regional „Carol I”**.

Examinând criticile de neconstituționalitate extrinsecă vizând **caracterul individual al reglementării și competența de legiferare a Parlamentului**, Curtea Constituțională a reiterat considerentele de principiu statuate în jurisprudența sa anterioară, începând cu Decizia nr.600/2005, și a reținut că *„legea, ca act juridic al Parlamentului, reglementează relații sociale generale, fiind, prin esența și finalitatea*

ei constituțională, un act cu aplicabilitate generală. Prin definiție, legea, ca act juridic de putere, are caracter unilateral, dând expresie exclusiv voinței legiuitorului, ale cărei conținut și formă sunt determinate de nevoia de reglementare a unui anumit domeniu de relații sociale și de specificul acestuia. Or, în măsura în care domeniul de incidență a reglementării este determinat concret, dată fiind rațiunea intuitu personae a reglementării, aceasta are caracter individual, ea fiind concepută nu pentru a fi aplicată unui număr nedeterminat de cazuri concrete, în funcție de încadrarea lor în ipoteza normei, ci, de plano, într-un singur caz, prestabilit fără echivoc. (...)

Aplicând aceste considerente de principiu la prezenta cauză, Curtea reține că legea supusă controlului de constituționalitate are un veritabil caracter individual, fiind adoptată nu în vederea aplicării unui număr nedeterminat de cazuri concrete, ci într-un singur caz prestabilit, respectiv pentru aprobarea obiectivului de investiții Spitalul Militar Regional „Carol I”. (...) Operațiunea juridică se circumscrie domeniului de reglementare a actelor cu caracter infralegal, administrativ și nu corespunde finalității constituționale a activității de legiferare, care presupune reglementarea unei sfere cât mai largi de relații sociale generale, în cadrul și în interesul societății. Din această perspectivă, Curtea reține că actul normativ criticat este de natură a contraveni dispozițiilor art.1 alin.(4) din Constituție referitor la principiul separației și echilibrului puterilor în stat, Parlamentul intrând în sfera de competență a autorității executive, singura autoritate publică cu atribuții în organizarea executării legilor, prin adoptarea actelor cu caracter administrativ.”

5. Analizând conținutul propunerii legislative supuse avizării, apreciem că cele reținute de Curtea Constituțională prin **Decizia nr.643/2020** sunt valabile *mutatis mutandis* și în cazul soluțiilor legislative preconizate, diferența dintre cele două obiective de investiții (spital, în cazul analizat de Curtea Constituțională, respectiv, autostradă, în cazul de față) neprezentând relevanță juridică. Prin urmare, **soluțiile legislative preconizate excedează domeniului de reglementare al legii**, intrând în sfera de competență a autorității executive.

În acest context, menționăm că, *de lege lata*, prin art.2 alin.(1) lit.a) din Legea nr.255/2010 privind exproprierea pentru cauză de utilitate publică, necesară realizării unor obiective de interes național, județean și local, cu modificările și completările ulterioare, se declară ca fiind de utilitate publică lucrările de construcție, reabilitare și

modernizare de drumuri de interes național, iar la art.5 alin.(1) teza întâi, se statuează că expropriatorul (statul român, pentru obiectivele de interes național) are obligația de a aproba prin **hotărâre a Guvernului** indicatorii tehnico-economici ai lucrărilor de interes național, pe baza documentației tehnico-economice aferente, amplasamentul lucrărilor, conform variantei finale a studiului de fezabilitate, respectiv a variantei finale a studiului de fezabilitate, după caz, sursa de finanțare, precum și declanșarea procedurii de expropriere a tuturor imobilelor care constituie coridorul de expropriere, s.a.

Pe de altă parte, art.6 din Legea nr.203/2003 privind realizarea, dezvoltarea și modernizarea rețelei de transport de interes național și european, republicată, stabilește că planurile și programele naționale pentru realizarea, dezvoltarea și modernizarea rețelei, în special cu privire la proiectele prioritare, **se aprobă de Guvern**, la propunerea Ministerului Transporturilor.

Totodată, în conformitate cu prevederile art.42 alin.(1) din Legea nr.500/2002 privind finanțele publice, cu modificările și completările ulterioare, documentațiile tehnico-economice aferente obiectivelor/proiectelor de investiții noi, documentațiile de avizare a lucrărilor de intervenții, respectiv notele de fundamentare privind necesitatea și oportunitatea efectuării cheltuielilor aferente celorlalte categorii de investiții incluse la poziția C «Alte cheltuieli de investiții» care se finanțează, potrivit legii, din fonduri publice, pentru valori mai mari de 40 milioane lei, **se aprobă de către Guvern**.

Semnalăm că, în aplicarea dispozițiilor de mai sus, s-au emis numeroase hotărâri de Guvern având ca obiect de reglementare aprobarea indicatorilor tehnico-economici ai obiectivelor de investiții care vizau construcția de autostrăzi, dintre care amintim, cu titlul de exemplu:

a) Hotărârea Guvernului nr.1363/2003 privind aprobarea indicatorilor tehnico-economici ai obiectivului de investiții „Autostrada Brașov-Târgu Mureș-Cluj-Oradea”.

b) Hotărârea Guvernului nr.562/2010 pentru aprobarea indicatorilor tehnico-economici ai obiectivului de investiție „Autostrada Orăștie-Sibiu”;

c) Hotărârea Guvernului nr.563/2010 pentru aprobarea indicatorilor tehnico-economici ai obiectivului de investiție „Autostrada Lugoj-Deva”.

d) Hotărârea Guvernului nr.598/2014 privind declanșarea procedurilor de expropriere a imobilelor proprietate privată situate pe

amplasamentul suplimentar al lucrării de utilitate publică „Autostrada Orăștie-Sibiu”, cu modificările și completările ulterioare;

e) Hotărârea Guvernului nr.90/2018 privind declanșarea procedurilor de expropriere a imobilelor proprietate privată situate pe amplasamentul suplimentar, care fac parte din coridorul de expropriere al lucrării de utilitate publică de interes național „Autostrada Lugoj-Deva”, aflate pe raza localității Șoimuș din județul Hunedoara.

Totodată, menționăm că prin **Hotărârea Guvernului nr.666/2016** a fost aprobat documentul strategic Master Planul General de Transport al României, anexa la aceasta conținând dispoziții dedicate sectorului rutier (Listă proiecte autostrăzi: denumire/valoare estimată (mil. euro/ lungime (km) / perioada de implementare). Conform dispozițiilor art.2 alin.(2) din hotărâre, „*Strategia prevăzută la alin.(1) se actualizează periodic astfel încât finanțarea proiectelor de infrastructură de transport să se asigure cu încadrarea în creditele de angajament și creditele bugetare aprobate prin legile bugetare anuale*”.

Este motivul pentru care orice modificare și/sau completare a Master Planului General de Transport al României ar trebui să facă obiectul unei hotărâri a Guvernului, iar nu al unei propuneri legislative. Cu alte cuvinte, **problematica abordată de prezenta propunere legislativă fiind parte componentă a strategiei sectoriale, este de competența exclusivă a Guvernului**, în conformitate cu argumentele sus-menționate.

Având în vedere cele menționate mai sus, apreciem că soluțiile legislative preconizate sunt afectate de vicii de neconstituționalitate pentru încălcarea principiului separației puterilor în stat, prevăzută de **art.1 alin.(4) din Constituție** și a rolului Parlamentului, prevăzută de **art.61 alin.(1) din Legea fundamentală**.

Față de cele de mai sus, propunerea legislativă nu poate fi adoptată.

 ROMÂNIA
PREȘEDINTE

 Florin Voiculescu

București

Nr. 70/25.02.2021