



AVIZ

referitor la propunerea legislativă pentru aprobarea obiectivului de investiții Autostrada Sudului A6

Analizând propunerea legislativă pentru aprobarea obiectivului de investiții Autostrada Sudului A6 (b395/8.07.2020), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr.XXXV/2838/14.07.2020 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr.D760/14.07.2020,

CONSILIUL LEGISLATIV

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

Avizează favorabil propunerea legislativă, cu următoarele observații și propuneri:

1. Prezenta propunere legislativă are ca obiect de reglementare aprobarea executării obiectivului de investiții Autostrada Sudului A6.

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. În jurisprudența sa, Curtea Constituțională a reținut în repetate rânduri, de exemplu prin **Decizia nr.600/2005**, că *„legea are, de regulă, caracter normativ, natura primară a reglementărilor pe care le conține fiind dificil de conciliat cu aplicarea acestora la un caz sau la cazuri individuale”*. În același sens, prin **Decizia nr.777/2017**, Curtea 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”*.

Analizând conținutul propunerii legislative, se poate constata că domeniul de incidență al acesteia este determinat concret, reglementarea având caracter individual, nefiind aplicabilă unui număr nedeterminat de cazuri concrete.

Pe de altă parte, constatăm că reglementarea nu se încadrează nici în categoria situațiilor în care Curtea Constituțională a reținut că, prin excepție, legea poate avea și caracter individual. Astfel, prin **Decizia nr.406/2016**, Curtea a statuat că *„în situația particulară a terenurilor ce fac obiect exclusiv al proprietății publice a statului sau a unităților administrativ-teritoriale singura posibilitate de transmitere a acestor bunuri din domeniul public al statului în domeniul public al unităților administrativ-teritoriale este aceea ut singuli, prin legea organică de modificare a legii organice prin care terenul a fost declarat obiect exclusiv al proprietății publice. De aceea, în această ipoteză, nu își găsesc aplicabilitate considerentele reținute în jurisprudența Curții,*

potrivit cărora legile astfel adoptate ar fi neconstituționale, întrucât ar avea caracter individual”.

4. Referitor la obiectul de reglementare, apreciem că o soluție legislativă de aprobare a unui obiectiv de investiții constând în construirea unei autostrăzi trebuie să conțină, pe lângă dispoziția propriu-zisă de aprobare, și dispoziții referitoare la elemente care sunt în mod intrinsec legate de aceasta, și anume, aprobarea indicatorilor tehnico-economici din care să rezulte lungimea totală a autostrăzii, lățimea acesteia, numărul de benzi de încadrare, numărul de poduri, pasaje, viaducte etc., precum și estimarea valorii totale a investiției. Or, stabilirea unor asemenea elemente presupune desfășurarea în prealabil a unor **activități specifice puterii executive**, cum ar fi întocmirea studiului de fezabilitate, a proiectului pentru autorizarea/desființarea executării lucrărilor sau a proiectului tehnic de execuție, în acord cu prevederile **Hotărârii Guvernului nr.907/2016** privind etapele de elaborare și conținutul-cadru al documentațiilor tehnico-economice aferente obiectivelor/proiectelor de investiții finanțate din fonduri publice, activități care excedează rolului Parlamentului de unică autoritate legiuitoare.

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 ș.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 30 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.

Menționăm că, în evidența oficială a legislației, hotărârile Guvernului referitoare la aprobarea obiectivelor de investiții privind construcția autostrăzilor sunt calificate ca **acte individuale**, întrucât nu instituie norme cu caracter de repetabilitate, rezolvând o situație concretă și consumându-se, de regulă, într-o singură aplicare.

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, **problematika abordată de prezenta propunere legislativă fiind parte componentă a strategiei sectoriale, este de competența exclusivă a Guvernului**, în conformitate cu argumentele sus-menționate.

Or, Curtea Constituțională a statuat în repetate rânduri în jurisprudența sa, de exemplu, prin **Decizia 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*”.

Având în vedere cele menționate mai sus, soluțiile legislative preconizate sunt susceptibile de fi 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**.

5. Sub rezerva celor de mai sus, din punct de vedere al redactării și al normelor de tehnică legislativă, la actuala formă, se rețin următoarele observații:

5.1. La **titlu**, pentru o mai bună reflectare a obiectului reglementării, precum și pentru o corelare din punct de vedere terminologic cu art.1, este necesară înlocuirea expresiei „aprobarea obiectivului de investiții” cu sintagma „aprobarea **executării** obiectivului de investiții”.

Potrivit rigorilor de tehnică legislativă, în aplicarea prevederilor art.42 alin.(2) din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și

completările ulterioare, **formula introductivă** trebuie să aibă următoarea redactare:

„Parlamentul României adoptă prezenta lege”.

5.2. La **art.1**, pentru corelare cu titlul și cu celelalte prevederi ale proiectului, propunem completarea textului cu sintagma **„denumit în continuare Autostrada Sudului A6”**, redată cu caractere italice.

5.3. La **art.2**, pentru unitate terminologică, după sintagma „Autostrada Sudului” se va insera abrevierea **„A6”**.

Totodată, pentru rigoare redacțională, cuvântul „exteme” se va înlocui cu termenul **„externe”**.

De asemenea, precizăm că denumirea actuală a ministerului la care se face referire este Ministerul Transporturilor, **Infrastructurii și Comunicațiilor**, observație valabilă și pentru cazul similar de la **art.3**.

PRESIDENT ROMÂNIA

dr. Dragoș ALIEȘCU



București

Nr. 801/12.08.2020.