



GVERNUL ROMÂNIEI
PRIMUL – MINISTRU

1496
28092017

337/12.10.2017

Domnule președinte,

În conformitate cu prevederile art. 111 alin. (1) din Constituție, Guvernul României formulează următorul

PUNCT DE VEDERE

referitor la *propunerea legislativă privind semnalizarea corespunzătoare a drumurilor publice la nivel cu cale ferată* inițiată de domnul deputat ALDE Cucșa Marian Gheorghe împreună cu un grup de parlamentari ALDE (**Bp. 270/2017**).

I. Principalele reglementări

Inițiativa legislativă stabilește în sarcina Ministerului Transporturilor, prin Societatea de transport Feroviar de Călători CFR, obligația de a semnaliza corespunzător drumurile publice la nivel cu cale ferată.

Potrivit inițiativei legislative, semnalizarea corespunzătoare se realizează prin:

„a) Instalații de semnalizare automată fără bariere reprezentate de dispozitive cu lumini intermitent-alternative roșii și stingerea semnalizării de control reprezentate de lumina intermitentă albă și, acustic, prin emiterea de semnale sonore intermitente;

b) Sisteme automate luminoase, prevăzute cu semibariere;

c) Bariere care sunt acționate manual”.

După cum rezultă din cuprinsul *Expunerii de motive* „Prezenta inițiativă legislativă își propune stoparea accidentelor feroviare prin semnalizarea corespunzătoare a drumurilor publice la nivel cu cale ferată”, precum și „reducerea numărului ridicat de accidente rutiere

soldate cu victime omenești care au loc pe drumurile publice în zona trecerilor la nivel cu calea ferată”.

II. Observații

1. Compania Națională de Căi Ferate „C.F.R.”-SA, în calitatea sa de concesionar al infrastructurii feroviare publice, are în administrare un număr total de 5.129 de treceri la nivel, din care:

- 184 BAT - treceri la nivel echipate cu instalații de semnalizare automate cu lumini roșii clipitoare, semnalizare acustică și semibariere acționate electric;

- 887 SAT - treceri la nivel echipate cu instalații de semnalizare automate cu lumini roșii clipitoare și semnalizare acustică;

- 602 IM - treceri la nivel cu bariere mecanice acționate manual;

- 3.456 IR - treceri la nivel care sunt semnalizate cu semnale rutiere.

Prescripțiile tehnice, dotarea, condițiile tehnice de exploatare, precum și clasificarea acestora sunt reglementate prin următoarele reglementări specifice:

- *Regulamentul de Exploatare Tehnică Feroviară (RETF) Nr. 002, aprobat prin MMLPTL 1186/29.08.2001;*

- *Instrucția nr.351 - Pentru întreținerea tehnică și repararea instalațiilor de semnalizare, centralizare și bloc (SCB), aprobată prin OMTTC 1749 din 23.IX.1988;*

- *SR 1244/1-1996 - Siguranța circulației. Treceri la nivel cu calea ferată. Condiții tehnice, clasificarea și stabilirea categoriei trecerii la nivel;*

- *SR 1244-2:2004 - Siguranța circulației. Treceri la nivel cu calea ferată. Instalații neautomate – Prescripții;*

- *STAS 1244/3-2014 Siguranța circulației. Treceri la nivel cu calea ferată. Instalații de semnalizare automată;*

- *SR 1848 - 1:2004 - Securitatea traficului. Indicatoare și mijloace de semnalizare rutieră. Clasificare, simboluri și amplasare;*

- *SR 1848-2: - Securitatea traficului. Indicatoare rutiere. Prescripții tehnice;*

- *SR 1848-3: - Securitatea traficului. Indicatoare rutiere. Scriere, mod de alcătuire;*

- *SR EN 12368:2006 - Echipament pentru dirijarea traficului. Semafoare.*

Având în vedere preocuparea constantă a „C.F.R.”- S.A. de creștere a gradului de siguranță a traficului, se află în derulare un program de modernizare a 30 de treceri la nivel, în valoare de 35 milioane lei, care

presupune echiparea trecerilor la nivel cu instalații BAT cu 2 semibariere, împreună cu reabilitarea căilor ferate și rutiere aferente, prin instalarea de dale de cauciuc.

În același timp se află în pregătire un program similar de modernizare a 56 de treceri la nivel, în valoare totală de 61 milioane lei și un program de investiții pentru înlocuirea semnalizării existente cu semnalizare superioară (tip BAT cu 4 semibariere și tip BAT cu 2 semibariere în cazurile în care condițiile locale nu permit 4 semibariere, dublarea semnalizării rutiere pe partea stângă a drumului și montarea de separatoare de sens) pentru 150 de treceri la nivel, în principal din categoria IR.

Criteriile principale de selecție a trecerilor la nivel incluse în aceste programe de modernizări și investiții sunt: gradul de periculozitate, evitarea suprapunerii cu alte proiecte finanțate din fonduri comunitare, localizarea trecerilor la nivel pe rețea, intensitatea traficul feroviar și rutier.

2. Ca observație de ordin general, apreciem inițiativa legislativă ca fiind fără obiect, în condițiile în care atât competențele/obligățiile Ministerului Transporturilor (MT) în raport cu regimul infrastructurii feroviare și rutiere proprietate publică a statului, cât și competențele unităților administrativ teritoriale în cazul infrastructurii rutiere de interes județean/local aflat în proprietatea acestora, precum și administrarea corespunzătoare a ansamblului infrastructurii rutiere și feroviare - inclusiv prin măsurile de semnalizare pentru asigurarea siguranței circulației - fac obiectul complex al legislației în vigoare în domeniu, [în special, *Ordonanța Guvernului nr. 19/1997*¹, *Ordonanța Guvernului nr. 43/1997*² (inclusiv art. 31³), *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 12/1998*⁴ (inclusiv art. 33-36), *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 84/2003*⁵, *Legea nr. 55/2006*⁶, *Legea nr. 265/2008*⁷, *Ordonanța Guvernului nr. 27/2011*⁸, *Legea nr. 202/2016*⁹ (inclusiv art. 8), precum și în cazul

¹ privind transporturile, rep., cu modificările și completările ulterioare

² privind regimul drumurilor, rep., cu modificările și completările ulterioare

³ potrivit căruia: "ART. 31 (1) Indicatoarele de semnalizare a trecerilor la același nivel cu calea ferată se realizează de către administratorul drumului, cu avizul administratorului căii ferate și al poliției rutiere.

(2) Instalațiile de semnalizare și presemnalizare a trecerii la același nivel cu calea ferată se realizează de către administratorul căii ferate, în funcție de categoria drumului, traficul rutier, frecvența și viteza de circulație a trenurilor."

⁴ privind transportul pe căile ferate române și reorganizarea Societății Naționale a Căilor Ferate Române, rep., cu modificările și completările ulterioare.

⁵ pentru înființarea Companiei Naționale de Administrare a Infrastructurii Rutiere-S.A. prin reorganizarea Regiei Autonome "Administrația Națională a Drumurilor din România" cu modificările și completările ulterioare.

⁶ privind siguranța feroviară, cu modificările și completările ulterioare

⁷ privind gestionarea siguranței circulației pe infrastructura rutieră, rep., cu modificările și completările ulterioare

⁸ privind transporturile rutiere, cu modificările și completările ulterioare.

⁹ privind integrarea sistemului feroviar din România în spațiul feroviar unic european, prin care a fost transpusă Directiva 2012/34/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 21 noiembrie 2012 privind instituirea spațiului feroviar unic european, publicată în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene seria L, nr. 343 din 14 decembrie 2012.

unităților administrativ teritoriale inclusiv *Legea nr. 215/2001*¹⁰, *Legea nr. 51/2006*¹¹, *Legea nr. 195/2006*¹², *Legea nr. 92/2007*¹³], neexistând vid legislativ în domeniu.

3. Potrivit art. 60 alin. (1) și (2) din *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 195/2002*¹⁴ :

„Art. 60 (1) Participanții la trafic trebuie să dea dovadă de prudență sporită la apropierea și traversarea liniilor de cale ferată curentă sau industrială, după caz.

(2) La trecerea la nivel cu o cale ferată curentă, prevăzută cu bariere sau semibariere, conducătorii de vehicule sunt obligați să oprească în dreptul indicatorului ce obligă la oprire, dacă acestea sunt în curs de coborâre ori în poziție orizontală și/sau semnalele sonore și luminoase care anunță apropierea trenului sunt în funcțiune.”

În același timp, potrivit art. 102 alin. (2) lit. c) din *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 195/2002* „*neoprirea la trecerea la nivel cu calea ferată când barierele sau semibarierele sunt coborâte ori în curs de coborâre sau când semnalele cu lumini roșii și/sau sonore sunt în funcțiune*”, constituie contravenție (cu aplicabilitatea sancțiunilor aferente potrivit aceluiași act normativ).

Așadar, în raport cu legislația existentă, conducătorii auto cu permisul de conducere valabil și fără afecțiuni medicale incompatibile cu calitatea de conducător de autovehicule nu ar putea invoca necunoașterea obligațiilor legale (*nemo legem ignorare censetur*) și/sau că nu ar înțelege indicatoarele rutiere și/sau semnalele vizuale și/sau acustice ale instalațiilor (automate) de semnalizare din zona căii ferate, în condițiile în care traficul feroviar se execută numai pe liniile ferate, cu prioritate, potrivit graficelor de circulație.

Astfel fiind, asumarea oricăror riscuri într-un domeniu atât de sensibil al siguranței circulației, atrage consecințele aferente, care, din păcate, nu se rezumă doar la răspunderea juridică a tuturor factorilor implicate, nerezultând, pe de altă parte, faptul că problemele semnalate în *Expunerea de motive* ar avea drept cauză existența unui eventual vid legislativ, acestea constituind, mai degrabă, probleme în aplicare și respectarea întocmai a legislației în vigoare de către cei implicați. Or, prevederile astfel preconizate ale articolului unic al inițiativei legislative nu apar ca fiind de natură a soluționa problemele semnalate.

¹⁰ *Legea administrației publice locale nr.215/2001 (lege organică), rep., cu modificările și completările ulterioare*

¹¹ *Legea serviciilor comunitare de utilități publice (lege organică), rep., cu modificările și completările ulterioare.*

¹² *Legea-cadru a descentralizării nr.195/2006 (lege organică), cu modificările și completările ulterioare.*

¹³ *Legea serviciilor de transport public local nr.92/2007, cu modificările și completările ulterioare.*

¹⁴ *privind circulația pe drumurile publice (lege organică), rep., cu modificările și completările ulterioare*

4. În acord cu art. 116 (Structura) și art. 117 (Înființarea) din *Constituția României, republicată*, în aplicarea art. 40 - art. 56 din *Legea nr. 90/2001*¹⁵, Ministerul Transporturilor este organizat și funcționează, potrivit *Hotărârii Guvernului nr. 21/2015*¹⁶, în subordinea Guvernului, ca organ de specialitate al administrației publice centrale în domeniul transporturilor (de interes național) cu infrastructura de transport aferentă (de interes național), aflată în domeniul public al statului, corespunzător celor patru moduri de transport (feroviar, rutier, naval și aerian), astfel că MT asigură și gestionarea/administrarea acestei infrastructuri, direct sau prin unitățile din subordinea/de sub autoritatea sa, potrivit legii, inclusiv în domeniul feroviar și rutier.

În consecință, nu rezultă, cu claritate, intenția de reglementare și considerentul pentru care s-ar propune printr-o lege ca Ministerul Transporturilor „să se oblige” ca, „prin Societatea de Transport Feroviar de Călători CFR”, „să semnalizeze corespunzător drumurile publice la nivel de cale ferată”, activitatea complexă de administrare, inclusiv de „semnalizare corespunzătoare” - asigurându-se în acord cu legislația în vigoare - de către toți factorii implicați, în special:

- în cazul infrastructurii feroviare proprietate publică a statului, de către administratorul acesteia, respectiv CN CFR SA de sub autoritatea Ministerului Transporturilor, în condițiile legii și ale contractelor de concesiune/activitate încheiate potrivit legii;

- în cazul infrastructurii rutiere de interes național proprietate publică a statului, de către administratorul acesteia, respectiv CNAIR-SA de sub autoritatea MT, în condițiile legii și ale contractului de concesiune încheiat potrivit legii.

Totodată, prin referirea la „Călători CFR” din **art. 1 alin. (1)** din inițiativa legislativă, rezultă și o confuzie – cu implicațiile/consecințele aferente în raport cu legislația în vigoare - între:

- administratorul infrastructurii feroviare de interes național, respectiv, Compania Națională de Căi Ferate – ”CFR” – SA (CFR SA), care funcționează sub autoritatea MT și asigură administrarea infrastructurii feroviare proprietate publică și privată a statului în condițiile legii și ale contractelor de concesiune/de activitate care se aprobă prin Hotărâre a Guvernului și, respectiv, prin Ordin al ministrului transporturilor și respectiv;

- Societatea Națională de Transport Feroviar de Călători - „C.F.R. – Călători” (CFR Călători), care asigură efectuarea transportului feroviar

¹⁵privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor (lege organică), cu modificările/completările ulterioare.

¹⁶ privind organizarea și funcționarea Ministerului Transporturilor, cu modificările și completările ulterioare

public de călători, în condițiile legii și ale contractelor de servicii publice, care se aprobă prin ordin al ministrului transporturilor.

Or, este evident că, prin obligația MT astfel preconizată în articolul respectiv din inițiativa legislativă, ori prin mijloacele/modalitățile propuse de realizare a „*semnalizării corespunzătoare a drumurilor publice la nivel de cale ferată*” nu s-ar putea deroga - în mod implicit - de la ansamblul legislației în vigoare privind administrarea infrastructurii de transport proprietate publică a statului (feroviar/rutiere) și/ sau de la raporturile legale/contractuale între MT și CFR Călători ori de la obiectul de activitate al acestora, și nici - după caz - de la competențele legale ale UAT de administrare a rețelei de drumuri județene/locale aflate în proprietatea publică a acestora.

În caz contrar, s-ar putea crea inclusiv premisele unor vicii de neconstituționalitate prin raportare în special de la art. 1 alin. (5) vizând *principiul legalității*, art. 120 (sub aspectele privind respectarea principiului autonomiei locale, administrative și financiare), art. 136 (Proprietatea) din *Legea fundamentală*.

5. Apreciem că, din conținutul inițiativei legislative, nu rezultă caracterul unui act normativ în sensul *Legii nr. 24/2000*, ci aceasta apare mai degrabă ca având caracter individual, 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 (în acest sens, menționăm *deciziile Curții Constituționale nr. 600/2005, 970/2007 și 494/2013*¹⁷).

Așadar, având în vedere legislația în vigoare și în condițiile în care rolul/atribuțiile MT în domeniul transporturilor cu infrastructura rutieră/feroviară proprietate publică a statului aferentă, sunt prevăzute în *Hotărârea Guvernului nr. 21/2015*, iar raporturile juridice dintre MT și companiile/societățile naționale, care funcționează sub autoritatea sa - sunt prevăzute de legislația în vigoare, precum și de contractele de concesiune și contractele de activitate (CFR S.A), respectiv de servicii (CFR Călători), care se încheie în condițiile legii prin hotărâre a Guvernului (norme secundare) și respectiv, prin Ordine ale MT (norme terțiare), legea în cauză apare ca fiind în dezacord inclusiv cu *principiul separației și echilibrului puterilor în stat*, consacrat de art. 1 alin. (4) din *Constituția României*¹⁸, republicată.

¹⁷ publicate în: *Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.1060 din 26 noiembrie 2005, nr.706 din 22 noiembrie 2007 și respectiv nr. 819 din 21 decembrie 2013.*

¹⁸ în acest sens se poate avea în vedere inclusiv *Decizia nr.494/2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.819 din 21 decembrie 2013 (pct.VI).*

6. În legătură cu necesitatea asigurării clarificărilor/corelărilor aferente, în raport cu intenția de reglementare și cadrul legislativ/constituțional existent, menționăm că, prin lacunele, lipsa de claritate și previzibilitate a normelor preconizate – care pot genera confuzii în interpretarea/aplicarea acestora - se pot crea inclusiv premisele unor vicii de neconstituționalitate prin raportare la art. 1 alin. (5) din *Constituția României, republicată privind principiul legalității*¹⁹.

În acest sens, amintim că *principiul constituțional al legalității* presupune existența unor norme de drept intern suficient de accesibile, precise și previzibile în aplicarea lor, astfel cum reiese și din jurisprudența constantă a *Curții Europene a Drepturilor Omului*²⁰.

III. Punctul de vedere al Guvernului

Având în vedere considerentele menționate la pct. II, **Guvernul nu susține adoptarea acestei inițiative legislative în forma prezentată.**

Cu stimă,

Mihai TUDOSE

PRIM-MINISTRU

Domnului senator Călin-Constantin-Anton POPESCU-TĂRICEANU

Președintele Senatului

¹⁹ în acest sens, menționăm, de ex., deciziile Curții Constituționale nr.26/2012 (publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.116 din 15 februarie 2012), nr.319/2013 (publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.404 din 4 iulie 2013), nr.1/2014 (publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.123 din 19 februarie 2014), nr.732/2014 (publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 69 din 27 ianuarie 2015), nr.363/2015 (publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 495 din 6 iulie 2015 nr.637/2015 (publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.906 din 8 decembrie 2015), nr.22/2016 (publicată în Monitorul Oficial al României nr.160 din 2 martie 2016), nr.61/2017 (publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.219 din 30 martie 2017).

²⁰ de ex. Hotărârea din 5 ianuarie 2000 în Cauza Beyeler contra Italiei, Hotărârea din 23 noiembrie 2000 în Cauza Ex-Regele Greciei și alții contra Greciei, Hotărârea din 8 iulie 2008 în Cauza Fener Rum Patrikligi contra Turciei.