



Parlamentul României
Camera Deputaților

Domnului judecător

Valer Dorneanu,

Președintele Curții Constituționale a României

Stimate domnule Președinte,

În conformitate cu art. 146 lit. a) din Constituție și în baza art. 15 alin.(1) din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale a României, republicată, cu modificările și completările ulterioare, un număr de deputați conform listei anexate, formulează prezenta

SESIZARE DE NECONSTITUȚIONALITATE

asupra Legii pentru modificarea și completarea unor acte normative în domeniul transportului de persoane (PL-x nr. 656/2019), propus spre adoptare prin angajarea răspunderii Guvernului la data de 12 decembrie 2019, în ședință comună a Camerei Deputaților și Senatului, pe care o considerăm neconformă cu o serie de prevederi din Constituția României, pentru următoarele motive:

1. La data de 28 iunie 2019 a fost înregistrat la Senat **Proiectul de lege privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.51/2019 pentru modificarea și completarea unor acte normative în domeniul transporturilor de persoane**, având nr. L333/2019.

Această inițiativă legislativă a fost adoptată de Senat, în calitate de primă Cameră sesizată, în ședința din data de 23 septembrie 2019 și a fost transmis, spre dezbateri și adoptare, Camerei Deputaților în conformitate cu prevederile art. 75 alin.(1) și (3) din Constituția României, republicată.

La data de 1 octombrie 2019, Proiectul de lege privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.51/2019 pentru modificarea și completarea unor acte normative în domeniul transporturilor de persoane a fost înregistrat la Camera Deputaților sub nr. Pl-x 407/2019.

La aceeași dată, proiectul a fost trimis pentru raport la Comisia pentru industrii și servicii, Comisia pentru administrație publică și amenajarea teritoriului și la Comisia pentru transporturi și infrastructură, iar pentru aviz la Comisia buget, finanțe și bănci și Comisia juridică, de disciplină și imunități. Membrii Comisiei juridice, de disciplină și imunități au examinat inițiativa legislativă supusă avizării, expunerea de motive, avizul favorabil al Consiliului Economic și Social și avizul favorabil al Consiliului Legislativ. În urma dezbaterilor s-a hotărât, cu majoritate de voturi, avizarea favorabilă a proiectului de lege, în forma transmisă Comisiei juridice, de disciplină și imunități de către Biroul Permanent și se menționează faptul că inițiativa legislativă face parte din categoria legilor ordinare.

În prezent proiectul de lege se află în dezbateri la comisiile sesizate în fond în cadrul Camerei Deputaților.

Prin **Proiectul de Lege privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.51/2019 pentru modificarea și completarea unor acte normative în domeniul transporturilor de persoane (PL-x nr. 407/2019)** se propune eliminarea transportului rutier județean de călători din sfera serviciilor publice, situație în care acesta se va desfășura în regim comercial, cu respectarea Ordonanței Guvernului nr. 27/2011 privind transporturile rutiere, cu modificările și completările ulterioare.

Totodată, în cadrul Expunerii de motive, se subliniază faptul că, sub aspectul legislației Uniunii Europene, OG nr. 27/2011 asigură cadrul legal pentru aplicarea directă a 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,
- 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;
- 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, denumite în continuare Regulamentul (CE) nr. 1.071/2009, Regulamentul (CE) nr. 1.072/2009, respectiv Regulamentul (CE) nr. 1.073/2009.

În această situație, în raport cu obiectul reglementării și domeniul de aplicare, transportului rutier județean de călători îi sunt incidente dispozițiile Ordonanței Guvernului nr. 27/2011 privind transporturile rutiere, cu modificările și completările ulterioare. În vederea respectării principiului autonomiei locale, județele vor păstra atribuții în domeniul transportului rutier de persoane. Totodată, proiectul de act normativ cuprinde prevederi ce corelează serviciului public, transportul feroviar și naval, și sunt delimitate clar atribuțiile autorităților competente, respectiv, ale Ministerului Transporturilor pentru transportul public de persoane naval și feroviar și ANRSC, pentru serviciul public de transport rutier.

De asemenea, pentru a nu perturba activitatea de transport județean de persoane, proiectul de act normative prevede norme tranzitorii, potrivit cărora, prin ordin al ministrului transporturilor și al ministrului dezvoltării regionale și administrației publice, în termen de 60 de zile de la intrarea în vigoare a actului normativ se aprobă normele metodologice privind aplicarea prevederilor referitoare la organizarea și efectuarea transportului rutier județean de persoane.

Prin intrarea în vigoare a proiectului, vor fi modificate:

- Legea serviciilor publice de transport persoane în unitățile administrativ-teritoriale nr. 92/2007;
- Legea nr. 328/2018 pentru modificarea și completarea Legii serviciilor de transport public local nr. 92/2007;
- Ordonanța Guvernului nr. 27/2011 privind transporturile rutiere, cu modificările și completările ulterioare;
- Hotărârea Guvernului nr. 69/2012 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. I .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.

2. Cu privire la Proiectul de Lege pentru modificarea și completarea unor acte normative în domeniul transportului de persoane (PL-x nr. 656/2019), propus spre adoptare prin angajarea răspunderii Guvernului, menționăm următoarele:

Prin prezentul proiect de act normativ se propune abrogarea prevederilor din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 51/2019, astfel încât transportul rutier contra cost de persoane prin servicii regulate la nivel județean să intre în sfera serviciilor publice.

Însă, pentru asigurarea transportului rutier la nivel județean este necesar să se asigure posibilitatea consiliilor județene de a implementa procedurile necesare pentru aplicarea legislației în materia achizițiilor publice /achizițiilor sectoriale.

În considerarea dispozițiilor art. 3 alin. (1) din Regulamentul (CE) nr. 1.370/2007 al Parlamentului European și al Consiliului din 23 octombrie 2007 privind serviciile publice de transport feroviar și rutier de călători și de abrogare a Regulamentelor (CEE) nr. 1.191/69 și nr. 1.107/70 ale Consiliului, cu modificările și completările ulterioare, potrivit cărora, drepturile exclusive și/sau compensațiile

de orice natură în schimbul îndeplinirii unor obligații de serviciu public se acordă în cadrul unui contract de servicii publice.

Totodată, în cadrul Expunerii de motive, inițiatorul enumeră actele normative (legi, ordonanțe de urgențe, hotărâri de Guvern, ordine ale miniștrilor) care vor suferi completări/ modificări sau vor fi abrogate, la intrarea în vigoare a proiectului

În data de 11 decembrie 2019, în urma analizării Proiectului de Lege pentru modificarea și completarea unor acte normative în domeniul transportului de persoane, Consiliul Legislativ a avizat favorabil proiectul cu observații și propuneri.

Mai mult, Consiliul Legislativ menționează faptul că Proiectul de lege are ca obiect modificarea și completarea unor acte normative în domeniul transportului de persoane, precum și abrogarea unor articole din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.51/2019, astfel încât transportul rutier contra cost de persoane prin servicii la nivel județean să intre în sfera serviciilor publice, în vederea promovării intereselor tuturor beneficiarilor.

Totodată, se semnalează și faptul că prin obiectul de reglementare, proiectul de lege face parte din categoria legilor ordinare, iar în aplicarea art. 75 alin.(1) din Constituția României, republicată, prima Cameră sesizată este Senatul.

De asemenea, s-a ignorat obligativitatea solicitării avizului Consiliului Economic și Social. Astfel, potrivit art. 2 alin.(1) din Legea nr. 248/2013 privind organizarea și funcționarea Consiliului Economic și Social „*Consiliul Economic și Social este consultat obligatoriu asupra proiectelor de acte normative inițiate de Guvern sau a propunerilor legislative ale deputaților ori senatorilor. Rezultatul acestei consultări se concretizează în avize la proiectele de acte normative.* Totodată, **obligativitatea** solicitării avizului este statuată de către Curtea Constituțională prin **Decizia nr. 618/2018**. Astfel, la considerentul 251 din Decizia anterioară, Curtea Constituțională constată că „în lipsa solicitării avizului cu prilejul declanșării procedurii parlamentare de legiferare a actului normativ examinat, **că au fost nesocotite prevederile art. 1 alin.(5) din Constituția României, republicată**. Mai mult decât atât, Curtea Constituțională subliniază obligativitatea ca avizul Consiliului Economic și Social să fie solicitat având în vedere că această instituție este organ de specialitate consultativ al Parlamentului și Guvernului, ceea ce concluzionează necesitatea ca în opera de legiferare avizul să fie consultat, chiar dacă finalmente nu s-ar fi ținut cont de acesta.

3. Raportat la situația conflictuală de natură constituțională între procedura legislativă parlamentară în derulare și inițiativa legislativă recunoscută Guvernului pe cale de excepție de a promova acte normative, menționăm următoarele:

Potrivit art. 61 din Constituția României, republicată, „*Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului român și unica autoritate legiuitoare a țării*”.

Prin angajarea răspunderii, Guvernul a încălcat prevederile constituționale privind unica autoritate legiuitoare reprezentată de Parlament și deciziile Curții Constituționale.

Astfel, în condițiile în care, în cadrul dezbaterilor parlamentare există proiecte de lege sau inițiative legislative care urmează să reglementeze diferite aspecte ale vieții politice sau sociale, Guvernului are obligația de a se prezenta la dezbaterile parlamentare, a susține puncte de vedere și posibilitatea de a formula amendamente.

Atunci când guvernul își angajează răspunderea asupra unui proiect de lege, acesta prin obiectul reglementării trebuie să conțină prevederi ce se circumscriu clar, doar asupra unui singur domeniu. Folosirea acestui mijloc constituțional nu îngăduie să se aducă, prin același proiect de lege, modificări sau completări mai multor legi în vigoare care, în esența lor, au fost adoptate de Parlament în mod distinct, având în vedere relațiile sociale diferite pe care le reglementează, precum și natura legilor (organică sau ordinară), chiar dacă acestea s-ar referi la un domeniu unitar al vieții social-economice.

Mai mult, angajarea răspunderii Guvernului asupra unui proiect de lege are drept particularitate faptul că proiectul nu mai urmează procedura legislativă prevăzută în regulamentele celor două Camere, acesta fiind supus unei dezbateri strict politice, având drept consecința menținerea în continuare sau demiterea Guvernului în funcțiune prin retragerea încrederii acordate de Parlament și declanșarea, în condițiile Constituției, a procedurii pentru alcătuirea unui nou Guvern.

Angajarea răspunderii Guvernului asupra unui proiect de lege reprezintă o soluție extremă, la care poate recurge Guvernul atunci când, pentru adoptarea într-un timp scurt a proiectului, nici procedura de urgență și nici procedura ordonanțelor de urgență nu mai pot da rezultatele scontate. Adoptarea unui proiect de lege, pe această cale, reprezintă nu numai o măsură de ocolire a regulilor procedurii

legislative, dar și o modalitate ultrarapidă, generată de împrejurări excepționale, de adoptare a legii. Cu acest prilej este însă, necesar să se respecte nu numai regulile strict prevăzute de Constituție cu privire la adoptarea proiectului de lege, ci și obiectul reglementării, respectiv circumscrierea acestuia la analiza unei singure materii, clar delimitată și impusă de circumstanțe extraordinare. Ca atare, nu pot face obiectul asumării răspunderii Guvernului proiectele legislative complexe, care prin efectele lor pot depăși limitele previziunii parlamentare. Totodată, Guvernul nu poate să modifice, să completeze sau să abroge un număr mai mare sau mai mic de acte normative. Un astfel de proiect de lege are rolul de a aduce în câmpul legislativ o nouă reglementare juridică, fără de care lucrurile ar lua o turnură cu consecințe de neimaginat. Ca atare, urgența legislativă nu poate fi determinată de starea legislației existente, de modificarea în abrogarea acesteia, ci de inexistența unor reglementări juridice într-un anumit domeniu al activității umane.

Curtea Constituțională s-a pronunțat în mai multe cauze cu privire la conflictul care se naște între procedura legislativă parlamentare în derulare și inițiativa legislativă recunoscută Guvernului pe cale de excepție de a promova acte normative.

Cu privire la procedura prevăzută de textul constituțional menționat, Curtea Constituțională a stabilit, pe calea interpretării sistematice a Constituției, o serie de condiții și limite, atât dispozitivul, cât și considerentele deciziilor pronunțate fiind, în conformitate cu dispozițiile art.147 alin.(4) din Legea fundamentală, general obligatorii.

Astfel, prin Decizia nr.1.557 din 18 noiembrie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.40 din 19 ianuarie 2010, Curtea Constituțională a statuat că la aceasta modalitate simplificată de legiferare trebuie să se ajungă în extremis atunci când adoptarea proiectului de lege în procedură obișnuită sau în procedură de urgență nu mai este posibilă ori atunci când structura politică a Parlamentului nu permite adoptarea proiectului de lege în procedură uzuală sau de urgență. Prin aceeași decizie, Curtea a mai statuat că angajarea răspunderii Guvernului asupra unui proiect de lege urmărește ca acesta să fie adoptat în condiții de maximă celeritate, conținutul reglementării vizând stabilirea unor măsuri urgente într-un domeniu de maximă importanță, iar aplicarea acestora trebuie să fie imediată. [...] Prin urmare, chiar dacă la prima vedere posibilitatea angajării răspunderii nu este supusă niciunei condiții, oportunitatea și conținutul inițiativei rămânând teoretic la aprecierea exclusivă a Guvernului, acest lucru nu poate fi absolut, pentru că

exclusivitatea Guvernului este opozabilă numai Parlamentului.

Totodată, prin Decizia nr.1.431 din 3 noiembrie 2010, publicata in Monitorul Oficial al Romaniei, Partea I, nr.758 din 12 noiembrie 2010, Curtea a subliniat că acceptarea ideii potrivit căreia Guvernul își poate angaja răspunderea asupra unui proiect de lege în mod discreționar, oricând și în orice condiții, ar echivala cu transformarea acestei autorități în autoritate publică legiuitoare, concurentă cu Parlamentul în ceea ce privește atribuția de legiferare.

În considerarea acestor rațiuni, Curtea Constituțională a stabilit, pe cale jurisprudențială (Decizia nr.1.655 din 28 decembrie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.51 din 20 ianuarie 2011), criteriile a căror respectare este impusa de art.114 din Constituție, respectiv:

- **existența unei urgențe în adoptarea măsurilor conținute în legea asupra căreia Guvernul și-a angajat răspunderea;**
- **necesitatea ca reglementarea în cauză să fie adoptată cu maximă celeritate;**
- **importanța domeniului reglementat;**
- **aplicarea imediată a legii în cauză.**

În ceea ce privește urgența considerată de Guvern ca motiv pentru promovarea unor modificări prin procedura angajării răspunderii, aceasta nu poate fi reținută.

În prezent, dispozițiile referitoare la transportul de persoane sunt în derulare și se aplică în conformitate cu prevederile conținute de Ordonanța de urgență a Guvernului nr.51/2019 pentru modificarea și completarea unor acte normative în domeniul transporturilor de persoane, prevederi ce produc efecte depline până la finalizarea procedurii parlamentare de adoptare sau de respingere a Ordonanței.

Mai mult, faptul că Guvernul nu poate întrerupe un proces de legiferare a fost deja stabilit prin Decizia CCR nr. 1431/2010.

Curtea a soluționat un conflict de constituționalitate între Guvern și Parlament cu privire la un proiect legislativ aflat în procedură parlamentară și a statuat: **„Curtea constată că angajarea răspunderii Guvernului asupra proiectului Legii educației naționale, în condițiile în care proiectul de lege se află în proces de legiferare la Senat, în calitate de Cameră decizională, a declanșat un conflict**

juridic de natură constituțională între Guvern și Parlament, întrucât prin exercitarea de către Guvern a unei competențe, cu nerespectarea cadrului constituțional care o circumstanțiază, s-a încălcat competența Parlamentului de unică autoritate legiuitoare”.

Prin urmare, considerăm că Guvernul avea obligația legală de a aștepta finalizarea procedurii parlamentare cu privire la Proiectul de lege privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.51/2019 pentru modificarea și completarea unor acte normative în domeniul transporturilor de persoane – PL-x nr.407/2019.

Având în vedere cele de mai sus, opinăm faptul că Guvernul a încălcat principiul securității juridice consacrat de art. 1 alin.(4) și art. 61 alin.(1) din Constituție astfel încât se impune admiterea sesizării și constatarea că modificările asumate de Guvern cu privire la **Legea pentru modificarea și completarea unor acte normative în domeniul transportului de persoane (PL-x nr. 656/2019) sunt neconstituționale.**

Față de cele prezentate, solicităm Curții Constituționale să admită prezenta sesizare de neconstituționalitate și să constate neconstituționalitatea Legii pentru modificarea și completarea unor acte normative în domeniul transportului de persoane.

INIȚIATORI