



PRIM MINISTRU

Biroul permanent al Senatului

L. 478 / 25 Sept. 2023

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 art.22¹, alin.(3) din Ordonanța Guvernului nr.43/1997 privind regimul drumurilor, republicată, cu modificările și completările ulterioare și pentru modificarea art.3, alin.(1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.95/2021 pentru aprobarea Programului național de investiții „Anghel Saligny”, inițiată de domnul senator PSD Ion Rotaru împreună cu un grup de parlamentari PSD (Bp.374/2023).*

I. Principalele reglementări

Prin această inițiativă legislativă se propune modificarea *Ordonanței Guvernului nr.43/1997 privind regimul drumurilor, republicată, cu modificările și completările ulterioare, și a Ordonanței de urgență a Guvernului nr.95/2021 pentru aprobarea Programului național de investiții „Anghel Saligny”, cu modificările și completările ulterioare*, în sensul introducerii acordurilor de cooperare ca și instrument de parteneriat la nivelul unităților administrativ teritoriale, astfel încât să se creeze regimul legal pentru colaborare instituțională în vederea realizării de lucrări de reabilitare sau modernizare pe sectoarele de drum situate în intravilanul/extravilanul unor localități.

II. Observații

1. În ceea ce privește art. I, privind modificarea art. 22¹ alin. (3) din *Ordonanța Guvernului nr. 43/1997*, considerăm că soluția propusă reprezintă o dublă reglementare față de prevederile art. 89 alin. (8) din *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ, cu modificările și completările ulterioare*, potrivit cărora „unitățile administrativ teritoriale pot încheia între ele acorduri și pot participa, inclusiv prin alocare de fonduri, la inițierea și la realizarea unor programe de dezvoltare zonală sau regională, în baza hotărârilor adoptate de autoritățile deliberative de la nivelul acestora, în condițiile legii”. Astfel, în temeiul *Codului administrativ*, realizarea unor investiții, inclusiv reabilitarea și modernizarea unor drumuri publice, se poate face în cadrul unor programe de dezvoltare zonală sau regională, pe baza unui acord de parteneriat între unitățile administrativ-teritoriale, motiv pentru care apreciem că nu este necesară modificarea art. 22¹ alin. (3) din *Ordonanța Guvernului nr. 43/1997*.

De asemenea, considerăm că art. 22¹ din *Ordonanța Guvernului nr. 43/1997*, în forma în vigoare, reglementează posibilități suplimentare de realizare a lucrărilor de reabilitare sau de modernizare a unor sectoare de drum, raportat la *Codul administrativ*, respectiv:

- alin. (1) reglementează posibilitatea preluării temporare de către administratorul drumurilor de interes național a unor sectoare de drum situate în intravilanul/extravilanul unor localități pentru care calitatea de administrator revine potrivit legii unităților administrativ teritoriale (ex. drumuri județene, locale), în vederea realizării unor proiecte prioritare de interes național și european, cu acordul autorităților administrației publice locale;
- alin. (3) reglementează posibilitatea preluării temporare în administrarea autorităților administrației publice locale a sectoarelor de drum situate în intravilanul/extravilanul unor localități, pentru care dreptul de administrare aparține potrivit legii județului sau administratorului drumului de interes național, la solicitarea acestora, cu acordul administratorului drumului.

În lipsa reglementării actuale de la art. 22¹ din *Ordonanța Guvernului nr. 43/1997* nu ar fi posibilă „preluarea temporară” a unui bun din administrarea statului în administrarea unităților administrativ-teritoriale,

deoarece ar deveni incidente prevederile generale în materie, respectiv art. 292 și art. 293 din *Codul administrativ*, care nu prevăd posibilitatea unei treceri temporare a dreptului de administrare de la autoritățile publice centrale la cele locale sau invers, ci doar trecerea definitivă a dreptului de proprietate asupra bunului din domeniul public al statului în domeniul public al unității administrativ-teritoriale sau invers în condițiile justificării temeinice a uzului sau interesului public național sau local, după caz.

Astfel, norma prevăzută la art. 22¹ alin. (3) este una permisivă, care instituie o posibilitate suplimentară față de legea generală în materie, respectiv față de art. 292 și art. 293 din *Codul administrativ* și, prin urmare, nu necesită o completare care nu va produce efecte juridice (fiind deja reglementată la art. 89 alin. (8) din *Codul administrativ*).

În consecință, apreciem că un proiect de investiții privind construirea, reabilitarea sau modernizarea unui drum poate fi realizat în parteneriat, în condițiile *Codului administrativ*, legea generală în materie, cu excepția situațiilor în care programele de finanțare guvernamentale și/sau europene, după caz, interzic această modalitate de realizare a proiectului printr-un act normativ care se aplică cu prioritate, ca lege specială, față de *Codul administrativ*, cum este cazul *Programului național de investiții „Anghel Saligny”*, program finanțat din fonduri de la bugetul de stat, care are ca beneficiari doar unitățile administrativ-teritoriale privity individuale sau organizate sub forma unei asociații de dezvoltare intercomunitară, formă de asociere cu personalitate juridică proprie, după cum rezultă din art. 2 din *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 95/2021*.

2. Referitor la propunerea de la art. II din inițiativa legislativă privind modificarea art. 3 alin. (1) din *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 95/2021*, precizăm următoarele:

În ceea ce privește parteneriatele între unități administrativ - teritoriale, conform art. 1 alin. (3) din *Normele metodologice pentru punerea în aplicare a prevederilor Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 95/2021 pentru aprobarea Programului național de investiții „Anghel Saligny”*, pentru categoriile de investiții prevăzute la art. 4 alin. (1) lit. a) - d) din *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 95/2021*, aprobate prin *Ordinul ministrului dezvoltării, lucrărilor publice și administrației nr. 1333/2021, cu modificările și completările ulterioare* și art. 1 alin. (3) din *Normele metodologice pentru punerea în aplicare a prevederilor Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 95/2021 pentru aprobarea*

Programului național de investiții „Anghel Saligny”, pentru categoria de investiții prevăzută la art. 4 alin (1) lit. e) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 95/2021, aprobate prin Ordinul ministrului dezvoltării, lucrărilor publice și administrației și Ordinului ministerului dezvoltării, lucrărilor publice și administrației nr.278/167/2022, cu modificările și completările ulterioare, precizăm că aceste forme de colaborare, fără personalitate juridică, sunt permise doar până la constituirea asociațiilor de dezvoltare intercomunitară, cu mențiunea că beneficiarii au obligația de a înființa o asociație de dezvoltare intercomunitară în termen de 1 an de la data semnării acordului de parteneriat.

Astfel, intenția de reglementare la momentul instituirii programului a fost aceea de a include în program structuri cu personalitate juridică proprie, care să poată fi subiecte de drept distincte, capabile să își asume drepturi și obligații în cadrul contractului de finanțare;

În prezent, listele obiectivelor de investiții incluse în program sunt aprobate, o parte din beneficiari având încheiat contract de finanțare, iar restul aflându-se în procedura de emitere a documentelor în vederea încheierii contractelor de finanțare, astfel încât apreciem că o astfel de măsură este tardivă.

3. Cu caracter general, semnalăm necesitatea corelării reglementărilor preconizate în cuprinsul prezentei propuneri legislative cu cadrul normativ incident în materie.

În acest sens arătăm că art. 89 din *Codul administrativ* reglementează formele de asociere a unităților administrativ-teritoriale.

În contextul celor relatate precizăm că în jurisprudență (*Decizia nr. 845/2020 referitoare la obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii pentru modificarea și completarea art. 435 din Legea nr. 227/2015 privind Codul fiscal*) - instanța de contencios constituțional, referindu-se la incidența *principiului legalității* în cadrul procesului de adoptare a actelor normative, a statuat de maniera următoare: „*Noul act normativ trebuie să se integreze organic în sistemul legislației, scop în care acesta trebuie corelat cu prevederile actelor normative de nivel superior sau de același nivel, cu care se află în conexiune*”. De asemenea, s-a reținut faptul că „*soluțiile legislative necorelate în substanța lor reprezintă un anacronism incompatibil cu principiul coerenței legislative. Aceasta constituie, totodată, o reglementare revolută, ce poate genera confuzii și care trebuie înlăturată, întrucât logica ansamblului legislativ este afectată în condițiile coexistenței unor prevederi discordante. Certitudinea juridică, precizia și*

claritatea ce trebuie să guverneze sistemul legislativ al unui stat sunt astfel periclitate (Decizia nr. 355 din 26 mai 2022 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 52 alin. (1) teza a doua din Legea fondului funciar nr. 18/1991, paragraful 29)”.

4. Potrivit art. 8 alin. (4) din *Legea nr. 24/2000*, „*textul legislativ trebuie să fie formulat clar, fluent inteligibil, fără dificultăți sintactice și pasaje obscure sau echivoce*”. Prin urmare, pentru a asigura claritatea și previzibilitatea normelor preconizate, apreciem că era necesară analizarea soluției legislative, prin prisma următoarelor aspecte:

- textul propus pentru art. 22¹ alin. (3) din *Ordonanța Guvernului nr. 43/1997* are o exprimare deficitară și este redactat de-o manieră neclară, nerezultând modalitatea concretă în care anumite sectoare de drum pot face obiectul unor acorduri de cooperare și nici modalitatea efectivă de preluare a acestora de către anumite autorități ale administrației publice locale. De asemenea, nu este configurată în cuprinsul textului propus noțiunea de „*acord de cooperare*”. Or, potrivit normelor de tehnică legislativă din cuprinsul art. 25 din *Legea nr. 24/2000*, „*În cadrul soluțiilor legislative preconizate trebuie să se realizeze o configurare explicită a conceptelor și a noțiunilor folosite în noua reglementare, care au un alt înțeles decât cel comun, pentru a se asigura astfel înțelegerea lor corectă și a se evita interpretările greșite*”. Observația se menține și în ceea ce privește textul propus pentru art. 3 alin. (1) din *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 95/2021* referitor la faptul că obiectivele de investiții urmează a se realiza pe „*terenuri și/sau construcții... care fac obiectul unui acord de cooperare încheiat între unitățile administrativ - teritoriale*”;

- formulările de genul „*cu respectarea prevederilor legale în vigoare*” fără să se indice în concret care sunt actele normative sau articolele din actele normative expres menționate nu respectă prevederile art. 50 din *Legea nr. 24/2000*.

5. În măsura în care, la data intrării în vigoare a prezentului proiect de Lege sunt afectate raporturi sau situații juridice născute sub vechea reglementare, dar care nu și-au produs în întregime efectele până la data intrării în vigoare a noii reglementări, era necesară reglementarea unor soluții pentru aceste situații sub forma unor dispoziții tranzitorii(a se

vedea, în acest sens art.26 și art.54 din *Legea nr.24/2000, republicată*¹).

III. Punctul de vedere al Guvernului

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

Cu stimă,

Ion-Mareșel CIOLACU
PRIM-MINISTRU

Domnului senator Nicolae-Ionel CIUCĂ
Președintele Senatului

¹ ART. 26

Soluții pentru situații tranzitorii

Proiectul de act normativ trebuie să cuprindă soluții legislative pentru situații tranzitorii, în cazul în care prin noua reglementare sunt afectate raporturi sau situații juridice născute sub vechea reglementare, dar care nu și-au produs în întregime efectele până la data intrării în vigoare a noii reglementări. De asemenea, proiectul trebuie să cuprindă, dacă este cazul, măsuri legislative privind soluționarea conflictului între acte normative de categorii diferite, cu respectarea principiului ierarhiei actelor normative.

ART. 54

Dispozițiile tranzitorii

(1) Dispozițiile tranzitorii cuprind măsurile ce se instituie cu privire la derularea raporturilor juridice născute în temeiul vechii reglementări care urmează să fie înlocuită de noul act normativ.

(2) Dispozițiile tranzitorii trebuie să asigure, pe o perioadă determinată, corelarea celor două reglementări, astfel încât punerea în aplicare a noului act normativ să decurgă firesc și să evite retroactivitatea acestuia sau conflictul între norme succesive.