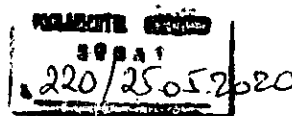




PRIM MINISTRU



835
21052020

Domnule președinte,

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

PUNCT DE VEDERE

referitor la *propunerea legislativă privind unele măsuri în domeniul fondurilor nerambursabile europene*, inițiată de domnul deputat PNL Florin Claudiu Roman împreună cu un grup de parlamentari PNL, USR, PSD, Pro Europa, UDMR, PMP, Minorități Naționale (**Bp. 91/2020**).

I. Principalele reglementări

Prin această inițiativa legislativă se propune reglementarea unor măsuri în domeniul fondurilor europene, având drept scop:

- asigurarea cadrului general de implementare a proiectelor cu finanțare din fonduri europene atât pentru perioada de programare 2014-2020, cât și pentru perioada de programare 2021-2027;
- asigurarea condițiilor generale pentru flexibilizarea utilizării fondurilor europene precum și pentru utilizarea eficientă a fondurilor europene alocate României;
- pregătirea portofoliului de proiecte de infrastructură în domenii strategice considerate a fi prioritare pentru perioada de programare 2021-2027;
- stabilirea măsurilor necesare pentru a asigura buna implementare a proiectelor de infrastructură ale României în vederea evitării riscului de dezangajare în anul 2020;

-asigurarea surselor de finanțare pentru implementarea proiectelor de infrastructură fazate în perioada de programare 2007-2013;

-stabilirea cadrului general pentru includerea la finanțare din fonduri europene a programelor naționale din domeniul infrastructurii finanțate din sursele bugetului de stat sau din aceste surse constituite conform legii.

II. Propuneri și observații

1. Referitor la conținutul *Expunerii de motive* precizăm că acesta nu a fost elaborat cu respectarea cerințelor prevăzute de *Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare*, și anume:

Potrivit dispozițiilor art. 6 alin. (1)¹ și ale art. 31 alin. (1),² instrumentul de prezentare și motivare trebuie să includă cerințele care reclamă intervenția normativă, cu referire la insuficiențele și neconcordanțele reglementărilor în vigoare, impactul socioeconomic, impactul asupra sistemului juridic, consultările derulate în vederea elaborării proiectului de act normativ, organizațiile și specialiștii consultați, precum și activitățile de informare publică³.

¹ „Proiectul de act normativ trebuie să instituie reguli necesare, suficiente și posibile care să conducă la o cât mai mare stabilitate și eficiență legislativă. Soluțiile pe care le cuprinde trebuie să fie temeinic fundamentate, luându-se în considerare interesul social, politica legislativă a statului român și cerințele corelării cu ansamblul reglementărilor interne și ale armonizării legislației naționale cu legislația comunitară și cu tratatele internaționale la care România este parte, precum și cu jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului.”

² „(1) Instrumentul de prezentare și motivare include conținutul evaluării impactului actelor normative, cuprinzând următoarele secțiuni: a) motivul emiterii actului normativ - cerințele care reclamă intervenția normativă, cu referire specială la insuficiențele și neconcordanțele reglementărilor în vigoare; principiile de bază și finalitatea reglementărilor propuse, cu evidențierea elementelor noi; concluziile studiilor, lucrărilor de cercetare, evaluărilor statistice; referirile la documente de politici publice sau la actul normativ pentru a căror implementare este elaborat respectivul proiect. Pentru ordonanțele de urgență vor fi prezentate distinct elementele obiective ale situației extraordinare care impune reglementarea imediată, nefiind suficientă utilizarea procedurii parlamentare de urgență, precum și eventualele consecințe care s-ar produce în lipsa luării măsurilor legislative propuse; b) impactul socioeconomic - efectele asupra mediului macroeconomic, de afaceri, social și asupra mediului înconjurător, inclusiv evaluarea costurilor și beneficiilor; c) impactul financiar asupra bugetului general consolidat atât pe termen scurt, pentru anul curent, cât și pe termen lung (pe 5 ani), inclusiv informații cu privire la cheltuieli și venituri; d) impactul asupra sistemului juridic - implicațiile pe care noua reglementare le are asupra legislației în vigoare; compatibilitatea cu reglementările comunitare în materie, determinarea exactă a acestora și, dacă este cazul, măsurile viitoare de armonizare care se impun; deciziile Curții de Justiție a Uniunii Europene și alte documente relevante pentru transpunerea sau implementarea prevederilor legale respective; implicațiile asupra legislației interne, în cazul ratificării sau aprobării unor tratate ori acorduri internaționale, precum și măsurile de adaptare necesare; preocupările în materie de armonizare legislativă; e) consultările derulate în vederea elaborării proiectului de act normativ, organizațiile și specialiștii consultați, esența recomandărilor primite; f) activitățile de informare publică privind elaborarea și implementarea proiectului de act normativ; g) măsurile de implementare - modificările instituționale și funcționale la nivelul administrației publice centrale și locale”.

³ În raport de conținutul *Expunerii de motive* invocăm și Decizia Curții Constituționale nr. 682/2012.

În considerarea celor menționate mai sus, invocăm considerentele *Deciziei Curții Constituționale nr. 139/2019 referitoare la obiecția de neconstituționalitate a Legii pentru completarea Ordonanței Guvernului nr. 13/2011 privind dobânda legală remuneratorie și penalizatoare pentru obligații bănești, precum și pentru reglementarea unor măsuri financiar-fiscale în domeniul bancar*, prin care s-a reținut că „motivarea formală, fără o temeinică fundamentare a legii, afectează calitatea și predictibilitatea sa, cu consecința încălcării prevederilor art. 1 alin. (5) din Constituție”. În aceeași decizie a fost statuat și că „fundamentarea temeinică a inițiativelor legislative reprezintă o exigență impusă de dispozițiile constituționale menționate, întrucât previne arbitrariul în activitatea de legiferare, asigurând că legile propuse și adoptate răspund unor nevoi sociale reale și dreptății sociale. Accesibilitatea și previzibilitatea legii sunt cerințe ale principiului securității raporturilor juridice, constituind garanții împotriva arbitrarului, iar rolul controlului de constituționalitate este de a asigura aceste garanții, opuse oricărei intervenții legislative arbitrare. Astfel fiind, Curtea reține că lipsa motivării soluțiilor legislative este de natură să aducă atingere și dispozițiilor art. 1 alin. (3) din Constituție, care consacră statul de drept și principiul dreptății”. Așadar, arătăm că fundamentarea temeinică a inițiativelor legislative reprezintă o exigență impusă de dispozițiile constituționale menționate, întrucât previne arbitrarul în activitatea de legiferare, asigurând că legile propuse și adoptate răspund unor nevoi sociale reale și dreptății sociale.

2. Potrivit art. 33 alin. (1) din *Legea nr. 24/2000*, „Scopul elaborării studiului de impact este de a estima costurile și beneficiile aduse în plan economic și social prin adoptarea proiectului de lege, precum și de a evidenția dificultățile care ar putea apărea în procesul de punere în practică a reglementărilor propuse” iar în conformitate cu art. 6 din această lege, atunci când se impune, proiectele de acte normative trebuie să fie însoțite inclusiv de studiul de impact.

În acest sens, arătăm că, prin *Decizia nr. 1/2014 asupra obiecției de neconstituționalitate a Legii privind stabilirea unor măsuri de descentralizare a unor competențe exercitate de unele ministere și organe de specialitate ale administrației publice centrale, precum și a unor măsuri de reformă privind administrația publică* și *Decizia nr. 650/2014 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 399 alin. (9) din Codul de procedură penală*, Curtea Constituțională a

stabilit că aspectele referitoare la studiile de impact ce trebuie să însoțească legea sunt chestiuni ce țin de constituționalitatea sa intrinsecă.

3. Referitor la reglementarea propusă în cuprinsul art. 5 din prezenta propunere legislativă, în scopul asigurării clarității normelor edictate – a se vedea, în acest sens, normele de tehnică legislativă din cuprinsul art. 8 alin. (4) din *Legea nr. 24/2000*⁴, republicată, este necesară identificarea Regulamentelor Comisiei Europene la care se referă norma, măcar din perspectiva circumstanțierii domeniului de aplicare al acestora.

4. Raportat la Cap. II, în integralitatea sa, semnalăm faptul că Agențiile de Dezvoltare Regională sunt organizate potrivit art. 8 alin. (1) din *Legea nr. 315/2004 privind dezvoltarea regională în România* ca și organisme neguvernamentale, nonprofit, de utilitate publică, cu personalitate juridică, care funcționează în domeniul dezvoltării regionale. În condițiile în care Agențiile nu sunt organizate ca și autorități/instituții publice acestea nu vor putea acționa în regim de putere publică, pentru a-și putea îndeplini obligațiile⁵ stabilite prin prezentul proiect, așa cum rezultă din cuprinsul art. 370 din *Codul Administrativ*. Cu privire la implicarea Agențiilor de Dezvoltare Regională în avizarea prealabilă a proiectelor nu se poate distinge cum vor putea dobândi aceste atribuții, din moment ce ele sunt organisme de drept privat non-profit și nici ce forță juridică va avea această avizare prealabilă în fața autorităților publice, ceea ce creează premisele unor vicii de neconstituționalitate prin raportare la art. 1 alin. (5) din Constituție, fiind necesară reanalizarea și reconfigurarea soluțiilor legislative propuse.

5. Raportat la art.3 alin.(3) din cuprinsul prezentei propuneri legislative considerăm că este necesară stabilirea statutului actual al personalului Agențiilor de Dezvoltare Regională. Astfel, în măsura în care aceștia nu au statut de funcționar public, aplicarea regimului juridic al conflictului de interese și al incompatibilităților personalului ADR-urilor este de natură a crea confuzie cu privire la natura și conținutul raportului de muncă/serviciu al acestora precum și cu privire la natura activității pe care urmează să o desfășoare. În măsura în care se intenționează crearea

⁴ Potrivit art. 8 alin. (4) din *Legea nr. 24/2000*, republicată, „Textul legislativ trebuie să fie formulat clar, fluent și inteligibil, fără dificultăți sintactice și pasaje obscure sau echivoce. Nu se folosesc termeni cu încărcătură afectivă. Forma și estetica exprimării nu trebuie să prejudicieze stilul juridic, precizia și claritatea dispozițiilor”.

⁵ De ex. atribuțiile de control, verificare care nu pot fi îndeplinite decăt de către institutii publice, nu entitati organizate in baza O.G. nr. 26/2000 sau altele.

unei categorii *sui-generis* de personal se impune reglementarea completă la nivel de normă primară a drepturilor și obligațiilor acestora.

6. În ceea ce privește art.4, precizăm următoarele aspecte:

a) se impune, pentru o aplicare unitară a normei, să se clarifice în funcție de ce criterii se poate lua decizia încredințării gestionării unor funcții și/sau părți ale programelor operaționale regionale către Organisme Intermediare.

b) care este modalitatea de organizare și funcționare a organismelor intermediare.

c) care este răspunderea organismelor intermediare în desfășurarea activității încredințate, având în vedere că textul prevede expres exclusiv răspunderea AM-urilor.

d) în ce constă în concret răspunderea AM-urilor.⁶

7. Raportat la art. 7 alin. (1) din cuprinsul propunerii legislative, se va analiza în ce mod reglementarea conform căreia „*Angajarea, lichidarea, ordonanțarea și plata se efectuează de către Agențiile de Dezvoltare Regională*”⁷ se armonizează cu prevederile art. 24 alin. (1) din *Legea nr. 500/2002, privind finanțele publice, cu modificările și completările ulterioare*, conform cărora „*angajarea, lichidarea și ordonanțarea cheltuielilor din fonduri publice se aprobă de ordonatorul de credite, iar plata acestora se efectuează de către conducătorul compartimentului financiar-contabil/persoana responsabilă cu efectuarea plății*”. În măsura în care se instituie derogări de la dispozițiile *Legii nr. 500/2002* intenția de reglementare va fi justificată corespunzător în *Expunerea de motive*, iar norma va fi reformulată în conformitate cu art. 63 din *Legea nr. 24/2000*.

8. Raportat la art. 9 alin. (10) considerăm necesar a se clarifica în cuprinsul *Expunerii de Motive* în ce măsură ADR -urile se încadrează în categoria autorităților contractante, astfel cum acestea sunt definite în cuprinsul art.4 din *Legea nr.98/2016 privind achizițiile publice*⁸. Observația este valabilă și pentru art. 18 alin. (8) lit. b) și c) în ceea ce

⁶ Observația este valabilă și pentru art.16 alin.(4)

⁷ De ex. art.7 alin.(7) și art.8 alin.(6).

⁸ Potrivit art. 4 alin. (1) din *Legea nr. 98/2016 „Au calitatea de autoritate contractantă în sensul prezentei legi: a) autoritățile și instituțiile publice centrale sau locale, precum și structurile din componența acestora care au delegată calitatea de ordonator de credite și care au stabilite competențe în domeniul achizițiilor publice; b) organismele de drept public; c) asocierile formate de una sau mai multe autorități contractante dintre cele prevăzute la lit. a) sau b)”*.

privește atribuția stabilită în sarcina companiilor de proiect de a derula proceduri de achiziție publică.

9. Cu privire la reglementările de la art.17 alin. (20) și alin. (21) din cuprinsul propunerii legislative, prin intermediul cărora se preconizează ca structurile teritoriale ale administratorului de infrastructură rutieră/feroviară să dobândească un drept de administrare asupra terenurilor proprietate publică/privată a statului, semnalăm următoarele aspecte:

În conformitate cu dispozițiile art. 136 alin.(4) din Constituție „*Bunurile proprietate publică sunt inalienabile. În condițiile legii organice, ele pot fi date în administrare regiilor autonome ori instituțiilor publice sau pot fi concesionate ori închiriate; de asemenea, ele pot fi date în folosință gratuită instituțiilor de utilitate publică*”. Structurile teritoriale ale administratorului de infrastructură rutieră C.N.A.I.R sunt subunități fără personalitate juridică – a se vedea art. 1 alin. (3) din *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 84/2003*⁹. În aceste condiții, este necesară reanalizarea soluției propuse, structurile teritoriale ale administratorului de infrastructură rutieră/feroviară neavând personalitate juridică, motiv pentru care nu pot dobândi un drept de administrare asupra unui bun proprietate publică/privată a statului¹⁰, soluția fiind astfel contrară dispozițiilor din cuprinsul art. 136 alin. (4) din Constituție.

10. În raport de reglementările propuse în cuprinsul Cap IV, semnalăm următoarele aspecte:

a) încălcarea principiului autonomiei locale¹¹:

Principiul autonomiei locale prevăzut de art. 120 din Constituție presupune cu necesitate că autoritățile publice locale să gestioneze numai treburile publice de interes public local sau județean, fără a exista o relație de subordonare între aceste autorități și Guvern. Astfel, autonomia locală poate fi definită ca reprezentând aptitudinea legală a autorităților autonome de a decide asupra problemelor colectivităților teritoriale în care funcționează. Autonomia locală presupune astfel determinarea atribuțiilor

⁹ pentru înființarea Companiei Naționale de Autostrăzi și Drumuri Naționale din România - S.A. prin reorganizarea Regiei Autonome "Administrația Națională a Drumurilor din România".

¹⁰ Dat fiind faptul că structurile teritoriale ale administratorului de infrastructură rutieră/feroviară, neavând personalitate juridică, nu sunt titulare de drepturi și obligații civile, este necesar a se reanaliza și soluția din cuprinsul art. 17 alin. (28), potrivit căreia aceste structuri exercită toate procedurile legale de expropriere prevăzute de Legea nr. 255/2010.

¹¹ Observația are în vedere toate soluțiile similare din proiect care reglementează atribuțiile autorităților publice locale.

autorităților locale prin consacrarea plenitudinii de competență în soluționarea problemelor de interes local.

Or, în cazul de față, implementarea unor proiecte de infrastructură de către autoritățile administrației publice locale nu se circumscrie capacității civile de folosință a unităților administrativ teritoriale (aptitudinea de a avea drepturi și obligații). Capacitatea civilă de folosință nu poate fi depășită de competența materială a autorităților publice locale – implementarea unor proiecte de infrastructură de interes național.

b) Proiectul de lege vizează extinderea sferei de competență materială a autorităților publice locale de la gestionarea treburilor de nivel local, la gestionarea unor aspecte de nivel național care sunt în competența autorităților publice centrale sau a unor operatori economici cu capital integral sau majoritar de stat. Astfel, observăm că, în această privință proiectul vizează un transfer de competențe de la nivel central, la nivel local prin oferirea posibilității autorităților publice locale să realizeze inclusiv proiecte de infrastructură de interes național.

În contextul celor menționate, este necesar a se avea în vedere cele reținute de Curtea Constituțională în cuprinsul *Deciziei nr. 1/2014*, în caz contrar măsurile propuse fiind pasibile de eventuale vicii de neconstituționalitate, așa cum am arătat mai sus. În acest sens precizăm, următoarele:

Autoritățile administrației publice locale în contextul descentralizării, trebuie să dispună de capacitate administrativă necesară - ansamblul resurselor materiale, instituționale și umane de care dispune o unitate administrativ-teritorială - în exercitarea competențelor în domeniul implementării anumitor proiecte de infrastructură. În caz contrar, se poate ajunge la prejudicierea proprietății publice a statului și la încălcarea autonomiei locale.

Astfel, arătăm că instanța de contencios constituțional, a statuat în cuprinsul *Deciziei nr. 1/2014*, în sensul în care „transferul competențelor la nivelul autorităților administrației publice locale trebuie să aibă în vedere capacitatea administrativă a acestora de a gestiona competențele astfel transferate”. Curtea constată de asemenea, că „descentralizarea reprezintă transferul de competență administrativă și financiară de la nivelul administrației publice centrale la nivelul administrației publice locale sau către sectorul privat. Cu alte cuvinte, descentralizarea are la bază recunoașterea interesului local, distinct de cel național, unitățile administrativ-teritoriale dispunând de structuri organizatorice, funcționale și un patrimoniu propriu, afectat interesului local. În

consecință, o lege având ca obiect de reglementare descentralizarea unor competențe exercitate de ministere și organe de specialitate ale administrației publice centrale trebuie să se circumscrie, în mod cumulativ, următoarelor obiective principale: a) un transfer de competență administrativă de la nivelul administrației publice centrale la nivelul administrației publice locale, în sensul că unele competențe ale serviciilor publice deconcentrate ale unor ministere și organe ale administrației publice centrale - servicii realizate, așadar, prin propriile structuri de specialitate din teritoriu - vor fi exercitate de structuri aflate în subordinea autorităților administrației publice locale. În consecință, serviciile publice deconcentrate de la nivelul administrației publice centrale, structuri care îndeplinesc atribuții de putere publică (a se vedea, în acest sens, Decizia nr. 1.257 din 7 octombrie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 758 din 6 noiembrie 2009), își vor înceta activitatea, care va fi preluată de noile entități organizate la nivelul administrației publice locale. Acest transfer trebuie, desigur, dublat și de unul de bunuri, pentru ca noile structuri să își poată desfășura în mod eficient activitatea, fără ca un asemenea transfer să excedeze scopului urmărit; b) un transfer de competență financiară de la nivelul administrației publice centrale la nivelul administrației publice locale pentru ca noile structuri să își poată susține activitatea din punct de vedere financiar”.

Orice lege specială ce vizează descentralizarea unor competențe la nivelul autorităților administrației publice locale trebuie să respecte regulile generale în materia descentralizării – a se vedea, în acest sens, art. 76 și urm. din Codul administrativ – Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019, atunci când adoptă măsuri care se circumscriu obiectului său de reglementare. Acest act normativ stabilește reguli generale ale procesului de descentralizare, precum și aspecte vizând etapele necesare acestuia, ceea ce demonstrează importanța pe care legiuitorul trebuie să o confere procesului de descentralizare, precum și preocuparea acestuia de a asigura standarde de calitate a activității administrației și a resurselor financiare necesare. În caz contrar, s-ar ajunge la afectarea statului de drept – art. 1 alin. (3) și (5) din Constituție.

c) Din jurisprudența Curții Constituționale a României¹² se desprinde concluzia potrivit căreia, pentru relevanța constituțională a principiului

¹² (a se vedea în acest sens, spre exemplu, Decizia nr. 189 din 2 martie 2006, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 307 din 5 aprilie 2006, Decizia nr. 903 din 6 iulie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea

legalității, esențial este ca, prin folosirea unei tehnici legislative inadecvate, care să nu întrunească cerințele clarității, preciziei, previzibilității și ale accesibilității normei juridice, legiuitorul să fi adus atingere în final unor drepturi, libertăți sau principii de rang constituțional.

În concret, semnalăm neclaritatea în reglementarea soluțiilor cuprinse în proiect, sens în care arătăm, cu caracter exemplificativ, următoarele:

- la art. 15 alin. (1) lit. h) – sintagma „*orice alte masuri*”, art. 16 alin. (1) – „*anumite funcții și/sau tipuri de operațiuni*”, art. 17 alin. (4) – „*pot înființa*”, art. 31 - convențiile vizate de text, prin raportare la dispozițiile din legile speciale referitoare la obținerea acestor avize.

- sintagma „*pot face obiectul unor garanții mobiliare pentru înscrierea de ipotecă conform legii*” din alin. (2) al art. 20 este neriguroasă, fiind necesară reformularea în acord cu prevederile C. civil referitoare la ipoteca mobilă – art. 2387 și urm. De asemenea, nu este clar de ce tocmai creanțele cesionate conform alin. (1) al art. 20 unei instituții financiare pot face obiectul unei garanții mobiliare, din moment ce scopul este același în ambele ipoteze (cesiunea de creanță și ipotecarea unei creanțe) – obținerea unor credite bancare necesare implementării proiectelor de infrastructură.

- cu privire la art. 23 alin. (3) este necesar, pentru o mai mare claritate în reglementarea normelor și pentru a nu exista confuzii în aplicare acestora ca lista proiectelor de infrastructură care fac obiectul prevederilor din cuprinsul actului normativ, precum și criteriile ce sunt avute în vedere la momentul aprobării acestei liste să fie reglementate prin intermediul prezentului proiect legislativ, act de nivel primar.

11. Cu caracter general, semnalăm faptul că întregul Capitol IV este redat într-o manieră extrem de echivocă, prin interpunerea unor ipoteze și momente diferite de aplicare a legii, ceea ce face dificil de înțeles intenția de reglementare și de apreciat asupra justetei și constituționalității acesteia.

În acest context, învederăm faptul că, prin Decizia nr. 363/2019 – Curtea Constituțională a statuat că „*Niciodată normele nu trebuie interpretate în mod singular, disparat, ci trebuie avută în vedere o coroborare a acestora cu întreg cadrul legislativ în materie.*”. În concret, semnalăm lipsa de claritate în ceea ce privește modalitatea în care se va desfășura procedura de expropriere în cazul acestor proiecte ce urmează a fi implementate de către autoritățile administrației publice locale. De

asemenea, nu este clar raportul existent între noile reglementări și reglementarea-cadru în materie – *Legea nr. 255/2010 privind exproprierea pentru cauză de utilitate publică, necesară realizării unor obiective de interes național, județean și local* – în acest sens, arătăm faptul că dacă se dorește o derogare de la *Legea nr. 255/2010*, se va avea în vedere respectarea normelor de tehnică legislative din cuprinsul *Legii nr. 24/2000*, republicată.

Cu toate acestea, menționăm că *Legea 255/2010* are caracter de lege specială în materie de expropriere și, prin urmare, noi derogări sau reguli speciale în raport cu *Legea 255/2010* pot genera dificultăți de interpretare și aplicare.

În sensul celor relatate mai sus, arătăm că la art. 23 alin. (29) din propunerea legislativă se stabilește că „*Prin derogare de la prevederile art. 2 alin. (3) lit. a) din Legea nr. 255/2010 (...) procedura de expropriere poate fi realizată de către unitățile administrativ teritoriale, pentru realizarea unor obiective de interes național, județean și local, inclusiv stabilirea despăgubirilor*”. În raport de aceste reglementări, precizăm următoarele aspecte:

- inițiatorii proiectului de act normativ trebuie să se asigure că noul mecanism propus respectă în integralitate art. 44 alin. (3) din Constituție, conform căruia „*Nimeni nu poate fi expropriat decât pentru o cauză de utilitate publică, stabilită potrivit legii, cu dreptă și prealabilă despăgubire*” și să ofere garanții certe în acest sens.

- nu este clar dacă se are în vedere realizarea lucrărilor declarate de utilitate publică în sensul art. 2 din *Legea nr. 255/2010* sau se au în vedere alte categorii de lucrări.

- dat fiind faptul că autoritățile publice locale urmează a decide inclusiv stabilirea despăgubirilor este necesar a se reglementa măsuri din care să rezulte faptul că mecanismul de stabilire a despăgubirilor în această ipoteză este just și prealabil și că respectă în integralitate etapele din cuprinsul *Legii nr. 255/2010*.

12. În conformitate cu dispozițiile art.136 alin.(4) din Constituție „*Bunurile proprietate publică sunt inalienabile. În condițiile legii organice, ele pot fi date în administrare regiilor autonome ori instituțiilor publice sau pot fi concesionate ori închiriate; de asemenea, ele pot fi date în folosință gratuită instituțiilor de utilitate publică*”.

În jurisprudența Curții Constituționale s-a reținut că regimul juridic al dreptului real de administrare, corespunzător dreptului de proprietate

publică presupune constituirea acestuia prin acte juridice de drept administrativ, în cadrul unor raporturi de subordonare¹³.

Astfel, în raport de prevederile preconizate la art. 23 alin. (23) și (24) din propunerea legislativă prin care se stabilește în favoarea „Unităților Administrativ Teritoriale/Asociațiile de Dezvoltare Intercomunitară” un drept de administrare asupra terenurilor proprietate publică/privată a statului pe perioada implementării proiectelor de infrastructură de transport rutier, precizăm că bunurile proprietate publică a statului pot fi date în administrare regiilor autonome ori instituțiilor publice și nu autorităților administrației publice locale¹⁴.

13. Cu privire la art. 32 - 43 semnalăm următoarele aspecte:

a). În măsura în care soluțiile propuse vor atrage majorarea cheltuielilor bugetare, este necesară întocmirea fișei financiare conform art. 15 din Legea nr. 500/2002 și art. 15 din Legea 69/2010.

b). În privința ajutorului de stat reamintim că inițiatorul proiectului care ar avea un astfel de impact este necesar să realizeze toate evaluările necesare pentru a determina incidența sau ne-incidența regulilor în această materie urmând să procedeze conform *Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 77/2014 privind procedurile naționale în domeniul ajutorului de stat, precum și pentru modificarea și completarea Legii concurenței nr. 21/1996*.

Dat fiind însă că, potrivit art. 2 alin. (1) lit. j¹) și j²) intrarea în vigoare a unui act normativ cu impact în domeniul ajutorului de stat creează temeiul pentru un ajutor de stat nou și că acesta se consideră acordat la data creării temeiului legal, din perspectiva ajutorului de stat, toate procedurile și evaluările necesare până la decizia Comisiei Europene inclusiv trebuie parcurse înainte de adoptarea actului normativ care instituie măsurile cu această natură.

c). În ceea ce privește condițiile de claritate și previzibilitate ce trebuie respectate în procesul de edictare a normelor, precizăm următoarele:

- la art. 34 alin. (3) nu este reglementat cine urmează a verifica capacitatea administrativă și financiară a beneficiarilor proiectelor, în raport de ce criterii se face această verificare. În aceste condiții, reglementarea propusă poate genera confuzii în aplicare.

¹³ Paragraful 195, Decizia nr. 1/2014.

¹⁴ Sunt incidente considerentele deciziei CCR nr. 1/2014.

- la art. 36 alin. (1)¹⁵ din proiect semnalăm neclaritatea soluției propuse, nerezultând în ce condiții pot fi generate elemente de infrastructură publică/privată. De asemenea, nu este clar cum anumite programe naționale pot genera infrastructură publică proprietate a UAT – urilor.

-la art. 36 alin. (2) redactarea este deficitară, nerezultând cum anume un program în sine poate asigura suport necesar pentru un anumit serviciu public de interes național/regional/local.

-art. 37 alin. (1) pare a avea caracter declarativ, fiind evident faptul că operatorul de servicii necesar pentru operarea infrastructurii publice rezultate să fie selectat în conformitate cu legislația aplicabilă în domeniu (facem mențiunea că acesta nu poate fi selectat în concordanță cu normele incluse într-o anumită Directivă, acest act European trebuind să fie transpus în legislația națională).

- de asemenea, reglementarea din finalul art. 39 pare a avea caracter declarativ, fiind evident faptul că, dacă un program național este necesar a fi supus procedurii de evaluare de mediu se aplică legislația incidentă în domeniu.

14. Din analiza textului propus pentru art. 32 rezultă că se are în vedere instituirea unei derogări de la dispozițiile art. 12 alin. (3) din *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 40/2015 privind gestionarea financiară a fondurilor europene pentru perioada de programare 2014-2020* – dreptul comun în materia fondurilor europene. Conform prevederilor art. 12 alin. (3) din acest act normativ: "*Beneficiarii proiectelor finanțate din Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european, Fondul de coeziune și Fondul de ajutor european destinat celor mai defavorizate persoane care au încheiat contracte de finanțare cu autoritățile de management, potrivit prevederilor prezentului articol, și care nu finalizează proiectul în perioada de eligibilitate a cheltuielilor vor suporta din bugetul propriu sumele necesare finalizării proiectelor după această perioadă.*"

Or, conform derogării propuse ar urma ca sumele necesare pentru continuarea și finalizarea proiectelor vizate să se suporte din bugetul de stat.

¹⁵ Semnalăm că în proiect numărătoare articolelor de la 34 trece la 36.

15. La lit. h) a alin. (3) al art. 32 din proiect formularea generală referitoare la orice alte sume necesare continuării și finalizării proiectelor fazate este de natură să genereze imprecizie, în măsura în care sunt avute în vedere inclusiv contracte reziliate. Observăm că, din acest punct de vedere este necesar să se ia în considerare natura juridică de sancțiune civilă a rezilierii care poate interveni inclusiv din culpa beneficiarilor. Prin urmare, este necesar să se analizeze de la caz la caz ipoteza în care a intervenit rezilierea, pentru a putea determina efectele acoperirii din bugetul de stat a costurilor respective, în locul beneficiarului, respectiv natura și izvorul juridic al acelor *"alte sume necesare continuării și finalizării proiectelor fazate"*.

16. La art. 32 alin. (2) se preconizează ca lista proiectelor cărora li se va aplica prevederile art. 32 alin. (1) se va aproba *"prin ordin comun"*, fără a se furniza criterii în funcție de care se stabilește lista, excedând scopului de organizare a executării normelor de rang superior, echivalând cu o legiferare. Cu referire la stabilirea unei liste prevăzute de Lege prin act de nivel inferior, Curtea Constituțională s-a pronunțat deja în considerentele 73-74 din *Decizia 62/2018*¹⁶, în sensul că: *"73. Astfel, soluția legislativă, potrivit căreia Guvernul poate ca, prin hotărâre, să adauge noi entități economice celor care sunt deja sau vor fi exceptate, prin lege, de la aplicarea regimului juridic prevăzut de Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 109/2011, este contrară art. 61 alin. (1) din Constituție, potrivit căruia Parlamentul este unica autoritate legiuitoare a țării, coroborat cu art. 1 alin. (4) din aceasta, care prevede principiul separării și echilibrului puterilor în stat."*

74. Parlamentul, prin dispozițiile legale mai sus menționate, a procedat, practic, în sensul unei *"negări de legiferare"* sau a unei *"delegiferări"*, prevăzând în competența Guvernului atribuția de a stabili, prin hotărâre, entitățile comerciale cu capital integral sau majoritar de stat care pot fi exceptate de la regimul legal al guvernantei corporative, stabilit prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 109/2011, aprobată prin Legea nr. 111/2016. Or, hotărârile Guvernului sunt adoptate în scopul aplicării legii, în sensul reglementării unor modalități concrete și detaliate de aducere la îndeplinire a măsurilor prevăzute de lege, astfel

¹⁶ referitoare la obiecția de neconstituționalitate a Legii pentru modificarea art. 1 alin. (3) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 109/2011 privind guvernanta corporativă a întreprinderilor publice

cum impune art. 108 alin. (2) din Constituție: "Hotărârile se emit pentru organizarea executării legilor".

Prin urmare, dispoziția legală prin care se atribuie Guvernului competența de a legifera în materii ce intră în sfera de reglementare a legii, și nu a hotărârii Guvernului, nu poate avea natura unei simple "soluții tehnice, în concordanță cu atribuțiile Guvernului și cu specificul raporturilor juridice de interes pentru o astfel de reglementare normativă", așa cum se apreciază în punctul de vedere al președintelui Senatului. Deși ar avea un aparent temei legal, o asemenea hotărâre a Guvernului depășește rolul său constituțional de strictă aplicare și detaliere a normei legale - de rang superior - deoarece, prin conținutul său, reglementează în mod direct și distinct noi destinatari ai unor excepții de la aplicarea regimului legal al guvernantei corporative a întreprinderilor publice, având, în definitiv, același obiect de reglementare ca și legea examinată în prezenta cauză. Totodată, chiar dacă materia reglementată prin legea examinată intră, prin specificul său, în domeniul de activitate și în sfera raporturilor juridice de interes specifice Guvernului, nu se poate justifica această manieră de reglementare, în sensul atribuirii de competență de legiferare."

Or, dacă aceste argumente au putut fi reținute în cazul completării prin Hotărâre de Guvern a unei liste prevăzute la nivel de Lege, cu atât mai mult considerăm că se impune reținerea lor și în cazul de față în care, prin ordin, în lipsa unor criterii obiective, se stabilesc proiectele față de care sunt incidente dispozițiile prezentului proiect, fiind create, *a fortiori*, premisele unor vicii de neconstituționalitate, prin raportare la art. 1 alin. (4) și art. 61 alin. (1) din Constituție.

17. La art. 43 alin. (2) și (3), observăm că Autoritatea de Management, respectiv POIM *"este responsabilă pentru emiterea titlurilor de creanță în vederea recuperării sumelor ca urmare a nerespectării de către beneficiari a obligațiilor"*, iar *"clauzele și condițiile de restituire"* și recuperare vor fi *"prevăzute în contractele de finanțare"*. În opinia noastră nu se poate distinge care este mecanismul de recuperare al creanțelor statului și nici care este regimul care creează izvorul juridic al acestor creanțe. Avem în vedere că, în cazul nerespectării unor obligații legale se pune problema modului în care statul își va recupera sumele acordate prin contractul de finanțare. Or, pentru a putea recupera sumele statul este necesar să beneficieze de un titlu de creanță, de un regim clar al creanței (de drept comun sau asimilat regimului creanțelor bugetare prin raportare

la creanțele supuse codului de procedură fiscală), de o procedură de recuperare (civilă sau fiscală), precum și de un organ al statului care să efectueze în mod real recuperarea. În caz contrar, observăm că întregul mecanism depinde de convenția părților și, chiar dacă Autoritatea de Management este un organ de drept public, nu va dispune de o modalitate reală de recuperare, în măsura în care nu există dispoziții legale care să îi configureze competența materială în acest sens. Prin urmare, textele propuse creează premisele unor vicii de neconstituționalitate, prin raportare la principiul garantării proprietății publice a statului (banii publici oferiți spre finanțare), contrar art. 136 alin. (2) din Constituție.

18. Potrivit Expunerii de motive *"actul normativ stabilește mecanismele prin care administratorii infrastructurii rutiere autorizează pe bază de protocoale de colaborare autoritățile administrației publice locale în vederea elaborării documentațiilor tehnico-economice aferente variantelor ocolitoare ale municipiilor respectiv orașelor sau care asigură legătura municipiilor reședință de județ sau a municipiilor, respectiv a orașelor, direct sau indirect la autostrăzi, drumuri expres și/sau drumuri naționale"*¹⁷, acest mecanism fiind reglementat conform art. 45, 46, 47 și 48¹⁸ din proiect, pe baza unui *"protocol"*.

Conform art. 6-8 din *Ordonanța Guvernului nr. 43/1997* drumurile vizate sunt proprietate publică a statului și conform art. 1 alin. (6) din *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 84/2003 pentru înființarea Companiei Naționale de Administrare a Infrastructurii Rutiere - S.A. prin reorganizarea Regiei Autonome "Administrația Națională a Drumurilor din România": "C.N.A.I.R. desfășoară în principal activități de interes public național în domeniul administrării drumurilor naționale și autostrăzilor, în conformitate cu prevederile Ordonanței Guvernului nr. 43/1997 privind regimul drumurilor, republicată, cu modificările și completările ulterioare."* În același timp, potrivit art. 3 alin. (3) din acest din urmă act normativ: *"Elementele infrastructurii autostrăzilor și drumurilor naționale, prevăzute în anexa nr. 2, se concesionează C.N.A.I.R. pe o perioadă de 49 de ani, fără plata redevenței, prin derogare de la prevederile Legii nr. 219/1998 privind regimul concesiunilor, pe bază de contract de concesiune încheiat cu Ministerul Transporturilor."*

¹⁷ Pg. 15 din Expunerea de motive.

¹⁸ Observațiile de la acest punct sunt valabile, pentru identitate de rațiune și în privința infrastructurii de transport naval proprietate publică a statului, cu privire la care documentațiile tehnico-economice ar urma să fie realizate de autoritățile administrației publice locale în locul companiilor care au, conform legii, rolul de administratori ai acestei infrastructuri.

Prin urmare, dispozițiile amintite ale proiectului vizează autorizarea autorităților publice locale "să asigure pregătirea documentațiilor tehnico-economice pentru obiectivele de investiții în domeniul infrastructurii de transport rutier", precum și colaborarea pe bază de "protocol" dintre autoritățile publice locale și administratorul rețelei de drumuri proprietate publică a statului care are în obiectul de activitate întreținerea și extinderea acestor bunuri proprietate publică a statului.

Din acest punct de vedere, față de faptul că CNAIR administrează rețeaua de drumuri proprietate publică a statului și că documentațiile menționate vizează proiecte aplicate la această rețea de drumuri, respectiv la demersuri de modernizare, întreținere sau extindere a acesteia, observăm că soluția de a autoriza autoritățile publice locale pentru a asigura pregătirea documentațiilor tehnico-economice creează premisele următoarelor vicii de neconstituționalitate:

a. Prin raportare la art. 1 alin. (5) din Constituție, deoarece nu există nicio fundamentare pentru care ar decurge că autoritățile locale vor putea fi în măsură să realizeze documentațiile respective în condiții mai bune decât compania specializată în domeniul infrastructurii rutiere. Avem în vedere că, prin *Decizia Curții Constituționale nr. 139/2019*¹⁹ s-a arătat că lipsa unei fundamentări temeinice a actului normativ în discuție determină, pentru motivele arătate, încălcarea prevederilor cuprinse în art. 1 alin. (5) din Constituție.

b. Prin raportare la principiul autonomiei locale, prevăzut de art. 120 din Constituție, deoarece respectarea acestui principiu presupune cu necesitate că autoritățile publice locale gestionează numai treburile publice de interes public local sau județean, fără a exista o relație de subordonare între aceste autorități și Guvern. Or, în cazul de față, elaborarea documentației vizate constituie demersul inițial pentru realizarea de bunuri proprietate publică a statului (drumuri de interes național), ceea ce nu se circumscrie capacității civile de folosință a unităților administrativ teritoriale care nu poate fi depășită de competența materială a autorităților publice locale.

c. Prin raportare la art. 121 alin. (2) și 122 alin. (1) din Constituție, prin extinderea sferei de competență materială a autorităților publice locale de la gestionarea treburilor de nivel local, la gestionarea unor aspecte de

¹⁹ referitoare la obiecția de neconstituționalitate a Legii pentru completarea *Ordonanței Guvernului nr. 13/2011* privind dobânda legală remuneratorie și penalizatoare pentru obligații bănești, precum și pentru reglementarea unor măsuri financiar-fiscale în domeniul bancar

nivel național care sunt în competența autorităților publice centrale sau a unor operatori economici cu capital integral sau majoritar de stat.

Cu caracter general observăm că, în această privință, proiectul de lege vizează în definitiv un transfer de competențe, de la nivel central, la nivel local prin oferirea posibilității autorităților publice locale să realizeze documentațiile tehnico-economice pentru proiecte a căror finalitate este realizarea de bunuri proprietate publică a statului.

În contextul celor menționate, este necesar a se avea în vedere cele reținute de Curtea Constituțională în cuprinsul Deciziei nr. 1/2014, în caz contrar măsurile propuse fiind pasibile de eventuale vicii de neconstituționalitate, așa cum am arătat mai sus. În acest sens precizăm, următoarele:

Autoritățile administrației publice locale/unitățile teritoriale ale C.N.A.I.R./C.N.C.F.R., în contextul descentralizării, trebuie să dispună de capacitate administrativă necesară - ansamblul resurselor materiale, instituționale și umane de care dispune o unitate administrativ-teritorială - în exercitarea competențelor în domeniul implementării anumitor proiecte de infrastructură. În caz contrar, se poate ajunge la prejudicierea proprietății publice a statului și la încălcarea autonomiei locale. Astfel, arătăm că instanța de contencios constituțional a statuat în cuprinsul Deciziei nr. 1/2014 în sensul în care *„transferul competențelor la nivelul autorităților administrației publice locale trebuie să aibă în vedere capacitatea administrativă a acestora de a gestiona competențele astfel transferate”*.

În plus, observăm că la art. 46 alin. (17) se stabilește că *„Organismul intermediar pentru Transport (...) se asigură odată cu încheierea contractelor de finanțare că acestea au capacitatea de administrare și financiară pentru elaborarea documentațiilor tehnico-economice”* ceea ce este vag și lipsit de claritate și precizie, deoarece nu se poate distinge care sunt criteriile în funcție de care condiția capacității este sau nu îndeplinită și nici care ar fi capacitatea organismului respectiv să asigure premisele descentralizării, condițiile de claritate dispuse de art. 1 alin. (5) din Constituție nefiind întrunite.

19. La art. 56 alin. (4) se face referire la posibilitatea autorităților publice locale de a constitui *”parteneriate”* sau *”asociații de dezvoltare intercomunitară”*. În acest sens arătăm că, potrivit art. 5 lit. i) din Codul administrativ, asociațiile de dezvoltare intercomunitară sunt *”structurile de cooperare cu personalitate juridică, de drept privat și de utilitate publică,*

înființate, în condițiile legii, de unitățile administrativ-teritoriale pentru realizarea în comun a unor proiecte de dezvoltare de interes zonal sau regional ori pentru furnizarea în comun a unor servicii publice;" și, prin urmare, membrii acestor asociații sunt unitățile administrativ-teritoriale, și nu autoritățile administrației publice locale, așa cum se prevede în proiect. De altfel, autoritățile administrației publice locale nici nu au personalitate juridică. Prin urmare, nu se poate distinge în ce ar consta o "asociere" a autorităților administrației publice locale și cum ar putea dobândi aceasta personalitate juridică pentru a putea încheia un contract de finanțare în maniera preconizată în cadrul proiectului.

20. La alin. (2) și (3) al art.57 din proiect, textul trebuie reformulat, fiind echivoc în ceea ce privește inițiatorii de acte normative, cât și domeniul de reglementare. Potrivit art.108 alin. (2) din Constituția României, republicată, hotărârile Guvernului „*se emit pentru organizarea executării legilor*”, fiind astfel necesară stabilirea în mod clar, prin lege, a naturii și limitelor actelor normative avute în vedere de legiuitor, în acord cu intenția de reglementare. Astfel, atragem atenția asupra faptului că, prin actele normative „*elaborate și aprobate conform alin.(2)*” - care vizează proceduri complementare sau proceduri specifice, ca acte de nivel inferior²⁰, se va putea deroga de la prevederile *Legii privind achizițiile publice 98/2016*.

21. Cu privire la reglementarea unor dispoziții tranzitorii, în condițiile art. 26 și art. 54 din *Legea nr. 24/2000, republicată*, semnalăm următoarele aspecte:

În primul, se va avea în vedere respectarea principiului neretroactivității legii, în sensul în care reglementările propuse nu pot să vizeze *facta praeterita*, respectiv drepturi născute și stinse înainte de intrarea în vigoare a prezentei legi, o extindere a aplicării dispozițiilor acestei legi asupra acestor situații ar echivala cu o negare a principiului neretroactivității legii civile, consacrat de art. 15 alin. (2) din Constituție.

Cu privire la acest aspect, Curtea, prin Decizia nr. 812/2006²¹, a precizat că „*ori de câte ori o lege nouă modifică starea legală anterioară*

²⁰ În măsura în care, prin acte normative se au în vedere inclusiv legile, ne vom afla în situația unor acte individuale la nivel de lege (pentru fiecare proiect), contrar considerentelor Curții Constituționale exprimate în deciziile nr. 600/2005, nr. 574/2014, nr. 494/2013, nr. 777/2017, nr. 294/2018, nr. 531/2018.

²¹ referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 25 alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 148/2005 privind susținerea familiei în vederea creșterii copilului

cu privire la anumite raporturi, toate efectele susceptibile a se produce din raportul anterior, dacă s-au realizat înainte de intrarea în vigoare a legii celei noi, nu mai pot fi modificate ca urmare a adoptării noii legi, care trebuie să respecte suveranitatea legii anterioare".

În contextul celor relatate mai sus, învederăm inclusiv faptul că, în scopul respectării principiului libertății contractuale – a se vedea art. 1169 din Codul civil – este necesar ca orice modificare a contractelor în curs, determinată de modificările preconizate în proiect să se realizeze prin acordul de voință al părților contractante.

22. Menționăm că *prevederile proiectului de lege necesită armonizarea cu prevederile legislației în domeniul achizițiilor publice, achizițiilor sectoriale, concesiunilor de lucrări și servicii, cu prevederile legale în domeniul remediilor și căilor de atac în materie de atribuire a contractelor de achiziție publică, a contractelor sectoriale și a contractelor de concesiune de lucrări și concesiune de servicii, respectiv cu dispozițiile Legii nr. 98/2016²², Legii nr. 99/2016²³, Legii nr. 100/2016²⁴ și Legii nr. 101/2016²⁵, care transpun la nivel național dispozițiile Directivelor europene în materie, respectiv dispozițiile Directivei 2014/24/UE²⁶, Directivei 2014/25/UE²⁷, Directivei 2014/23/UE²⁸, Directivei 89/665/CEE²⁹, Directivei 92/13/CEE³⁰ și Directivei 2007/66/CE³¹.*

De asemenea, având în vedere obiectul de reglementare al proiectului de lege, precum și faptul că beneficiarii proiectelor cu finanțare din fonduri europene în cadrul Programelor Operaționale, atât din actuala perioadă de programare (2014-2020), cât și din următoarea perioadă de programare (2021-2027), pot avea calitatea de autorități contractante sau de entități contractante (în sensul art. 4 alin. (1) din Legea nr. 98/2016, art.

²² Legea nr. 98/2016 privind achizițiile publice, cu modificările și completările ulterioare;

²³ Legea nr. 99/2016 privind achizițiile sectoriale, cu modificările și completările ulterioare;

²⁴ Legea nr. 100/2016 privind concesiunile de lucrări și concesiunile de servicii, cu modificările și completările ulterioare;

²⁵ Legea nr. 101/2016 din 19 mai 2016 privind remediile și căile de atac în materie de atribuire a contractelor de achiziție publică, a contractelor sectoriale și a contractelor de concesiune de lucrări și concesiune de servicii, precum și pentru organizarea și funcționarea Consiliului Național de Soluționare a Contestațiilor, cu modificările și completările ulterioare;

²⁶ Directiva 2014/24/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014 privind achizițiile publice și de abrogare a Directivei 2004/18/CE;

²⁷ Directiva 2014/25/UE a Parlamentului European și a Consiliului privind achizițiile efectuate de entitățile care activează în sectoarele apei, energiei, transporturilor și serviciilor poștale și de abrogare a Directivei 2004/17/CE;

²⁸ Directiva 2014/23/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014 privind atribuirea contractelor de concesiune;

²⁹ Directiva 89/665/CEE a Consiliului din 21 decembrie 1989 privind coordonarea actelor cu putere de lege și a actelor administrative privind aplicarea procedurilor care vizează căile de atac față de atribuirea contractelor de achiziții publice de produse și a contractelor publice de lucrări,

³⁰ Directiva 92/13/CEE a Consiliului din 25 februarie 1992 privind coordonarea actelor cu putere de lege și actelor administrative referitoare la aplicarea normelor comunitare cu privire la procedurile de achiziții publice ale entităților care desfășoară activități în sectoarele apei, energiei, transporturilor și telecomunicațiilor,

³¹ Directiva 2007/66/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 11 decembrie 2007 de modificare a Directivelor 89/665/CEE și 92/13/CEE ale Consiliului în ceea ce privește ameliorarea eficacității căilor de atac în materie de atribuire a contractelor de achiziții publice,

4 alin. (1) din Legea nr. 99/2016, respectiv art. 9 și 10 alin. (1) din Legea nr. 100/2016), *este necesară modificarea textului proiectului de lege în sensul trimiterii la legislația în domeniul achizițiilor publice, în domeniul achizițiilor sectoriale sau în domeniul concesiunilor de lucrări și servicii, după caz, și completarea corespunzătoare a referirilor/trimiterilor la elementele reglementate de Legea nr. 98/2016 (ex: autoritate contractantă, procedură de achiziție publică, contract de achiziție publică etc.) prin utilizarea terminologiei specifice fiecăreia dintre cele trei legi (ex: entitate contractantă, procedură de achiziție sectorială, contract sectorial, contract de concesiune de lucrări, contract de concesiune de servicii etc.).*

În acest sens, arătăm următoarele:

I. Măsuri pentru asigurarea descentralizării procesului decizional al fondurilor europene, la nivel regional (Capitolul II)

I.1. Referitor la art. 11 alin. (1) și (2) din proiectul de lege precizăm că, în măsura în care beneficiarii proiectelor finanțate în cadrul programelor operaționale au obligația organizării procedurilor de atribuire a contractelor, în implementarea proiectelor, cu respectarea legislației în domeniul achizițiilor publice, în domeniul achizițiilor sectoriale sau în domeniul concesiunilor de lucrări și servicii, după caz, și având în vedere faptul că abaterile constatate prevăzute în anexele la O.U.G. nr. 66/2011³² se stabilesc în raport cu reglementările naționale aplicabile în domeniul achizițiilor publice/achizițiilor sectoriale/concesiunilor de lucrări și servicii, suntem de opinie că este necesară completarea textului de lege în sensul includerii verificărilor asupra procedurilor de atribuire a contractelor sectoriale și a contractelor de concesiune de lucrări și concesiune de servicii, precum și asupra contractelor încheiate urmare derulării acestor proceduri.

II. Măsuri pentru descentralizarea procesului de management la nivelul altor Autorități de Management ale Programelor Operaționale precum și la nivelul marilor beneficiari (Capitolul III)

II.1. În ceea ce privește activitățile prevăzute art. 17 alin. (7) lit. b) și c) din proiectul de lege, care vor fi desfășurate de structurile teritoriale ale administratorului de infrastructură rutieră/feroviară cu privire la derularea procedurilor de atribuire a contractelor de achiziție publică/sectorială/concesiune, după caz, și la încheierea contractelor

³² Ordonanță de Urgență nr. 66/2011 din 29 iunie 2011 privind prevenirea, constatarea și sancționarea neregulilor apărute în obținerea și utilizarea fondurilor europene și/sau a fondurilor publice naționale aferente acestora, cu modificările și completările ulterioare,

aferente, precizăm că aceste activități pot fi realizate numai în condițiile în care structurile teritoriale în discuție reprezintă *unități operaționale separate* (în sensul art. 3 alin. (1) lit. ccc)) din Legea nr. 98/2016, respectiv art. 3 alin. (1) lit. ddd) din Legea nr. 99/2016), responsabile în mod independent pentru achizițiile publice/sectoriale necesare pentru satisfacerea necesităților lor, și sunt îndeplinite condițiile reglementate la art. 10 alin. (3) din Legea nr. 98/2016, respectiv la art. 15 alin. (3) din Legea nr. 99/2016.

II.2. Având în vedere că, la nivelul art. 18 din proiectul de lege, este folosită noțiunea de "*companie de proiect*", dar din textul articolului nu rezultă aplicarea legislației specifice parteneriatului public-privat, respectiv O.U.G. nr. 39/2018³³, considerăm că este necesară utilizarea unei alte noțiuni/sintagme pentru societățile înființate de administratorul de infrastructură rutieră/feroviară.

Referitor la activitățile care vor fi desfășurate de către aceste societăți, prevăzute art. 18 alin. (8) lit. b) și c) din proiectul de lege, precizăm că acestea pot fi derulate numai în măsura în care societățile în cauză au calitatea de autoritate/entitate contractantă, îndeplinind condițiile expres reglementate pentru organisme de drept public/întreprinderile publice conform art. 4 alin. (1)-(3) din Legea nr. 98/2016, art. 4 alin. (1) din Legea nr. 99/2016, respectiv art. 9 și art. 10 din Legea nr. 100/2016.

III. Măsuri pentru implementarea proiectelor cu finanțare din fonduri europene în vederea evitării riscului de dezangajare pentru perioada de programare 2014-2020 (Capitolul IV)

III.1 Referitor la prevederile art. 19 din proiectul de lege, privind "*rezervele de implementare*", precizăm că, având în vedere extinderea domeniului de aplicare a acestora de la proiectele de infrastructură de transport (prevăzut în O.U.G. nr. 83/2016³⁴) la *obiectivele de investiții din domeniul infrastructurii publice de transport, energie, mediu, dezvoltare urbană, regenerare urbană, eficiență energetică și iluminat public*, suntem de opinie că este necesar să se analizeze oportunitatea modificării legislației specifice privind documentațiile tehnico-economice aferente

³³ Ordonanță de urgență nr. 39/2018 din 10 mai 2018 privind parteneriatul public-privat, cu modificările și completările ulterioare,

³⁴ Ordonanța de urgență nr. 83/2016 din 16 noiembrie 2016 privind unele măsuri de eficientizare a implementării proiectelor de infrastructură de transport, unele măsuri în domeniul transporturilor, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative, modificările și completările ulterioare,

obiectivelor/proiectelor de investiții, respectiv modalitatea de întocmire a devizului general reglementată de H.G. nr. 907/2016³⁵.

Raportat la impactul acestor prevederi în domeniul achizițiilor publice/sectoriale/concesiunilor de lucrări și servicii, considerăm necesară includerea acestor rezerve într-o linie bugetară distinctă la nivelul formularului aferent propunerii financiare, întocmirea de către ofertanți a propunerii financiare cu prevederea rezervelor de implementare, includerea sumei ofertate aferente rezervelor de implementare în valoarea contractului care va fi încheiat cu ofertantul declarat câștigător, precum și prevederea obligației ca sumele în cauză să fie folosite doar pentru cheltuielile pentru care au fost destinate inițial.

III.2. Cu privire la art. 22 alin. (1) din proiectul de lege, precizăm că valoarea unei achiziții publice/sectoriale/concesiuni, indiferent de sursa de finanțare, se estimează cu respectarea prevederilor legislației în domeniu, respectiv a regulilor generale reglementate în Capitolul I Secțiunea a 4-a Paragraful 3 din Legea nr. 98/2016, Capitolul I Secțiunea a 5-a Paragraful 3 din Legea nr. 99/2016, Capitolul I Secțiunea a 5-a Paragraful 3 din Legea nr. 100/2016, precum și a prevederilor specifice din normele metodologice, respectiv art. 16 -17 din anexa la H.G nr. 395/2016³⁶, art. 17 -18 din anexa la H.G. nr. 394/2016³⁷, art. 14-16 din anexa la H.G nr. 867/2016³⁸, ca urmare considerăm necesară completarea textului cu trimiterea la legislația sus menționată.

Referitor la prevederile art. 22 alin (4) din proiectul de lege, care vizează trecerea proiectelor de infrastructură, *"pe articole comasate organizate pentru fiecare obiect de lucrări"*, prin act adițional la contractul de lucrări, atragem atenția că modificarea contractelor de achiziție publică/sectoriale/concesiuni de lucrări se poate realiza fără organizarea unei noi proceduri de atribuire doar în situațiile și condițiile expres reglementate de legislația în domeniu - la art. 221 din Legea nr. 98/2016, Capitolul VI Secțiunea a 2-a din Legea nr. 99/2016, respectiv Capitolul V, Secțiunea a 2-a din Legea nr. 100/2016.

³⁵ H.G. nr. 907/2016 din 29 noiembrie 2016 privind etapele de elaborare și conținutul-cadru al documentațiilor tehnico-economice aferente obiectivelor/proiectelor de investiții finanțate din fonduri publice, cu modificările și completările ulterioare,

³⁶ H.G. nr. 395/2016 din 2 iunie 2016 pentru aprobarea Normelor metodologice de aplicare a prevederilor referitoare la atribuirea contractului de achiziție publică/acordului-cadru din Legea nr. 98/2016 privind achizițiile publice, cu modificările și completările ulterioare,

³⁷ H.G. nr. 394/2016 din 2 iunie 2016 pentru aprobarea Normelor metodologice de aplicare a prevederilor referitoare la atribuirea contractului sectorial/acordului-cadru din Legea nr. 99/2016 privind achizițiile sectoriale, cu modificările și completările ulterioare,

³⁸ H.G. nr. 867/2016 din 16 noiembrie 2016 pentru aprobarea Normelor metodologice de aplicare a prevederilor referitoare la atribuirea contractelor de concesiune de lucrări și concesiune de servicii din Legea nr. 100/2016 privind concesiunile de lucrări și concesiunile de servicii, cu modificările și completările ulterioare,

Ca urmare este necesar să se analizeze dacă organizarea pe "*articole comasate*" nu afectează procedura de atribuire inițială, respectiv valoarea estimată a achiziției/concesiunii, oferta declarată câștigătoare și ar fi permis selecția altor ofertanți/candidați decât cei selectați inițial, acceptarea unei alte oferte decât cea acceptată inițial sau ar fi atras și alți participanți la procedura de atribuire, situație în care modificarea poate fi considerată substanțială.

Având în vedere necesitatea respectării prevederilor legislației în domeniul achizițiilor publice/sectoriale și concesiunilor de lucrări și servicii, precum și a clauzelor de modificare convenite de părți la încheierea contractelor, suntem de opinie că este necesară modificarea prevederilor art. 22 alin (4) din proiectul de lege în sensul eliminării trecerii pe "*articole comasate*" pentru contractele deja încheiate, urmând ca regulile de comasare să fie aplicate doar pentru procedurile de atribuire care vor fi lansate după data intrării în vigoare a actului normativ în discuție.

III.3. Referitor la prevederile art. 23 alin. (28) din proiectul de lege, s-a constatat că textul nu face referire la încheierea contractului de achiziție publică/sectorial/concesiune, respectiv la părțile contractante/obligațiile inițiale ale acestora, pentru a se putea reglementa modificarea contractelor prin acte adiționale care vor cuprinde drepturile și obligațiile autorităților publice locale. Se va avea în vedere că pentru încheierea acestor acte adiționale este necesară încadrarea în una din situațiile de modificare a contractelor prevăzute de legislația în domeniu dar și acordul operatorului economic declarat câștigător, semnatar al contractului, cu privire la *clauzele specifice* privind drepturile și obligațiile autorităților publice locale.

Față de aceste considerente suntem de opinie că preluarea procedurilor de atribuire a contractelor de achiziție publică/sectoriale și concesiuni în curs de derulare poate fi realizată doar prin subrogarea autorităților publice locale în drepturile și obligațiile autorităților contractante prevăzute inițial în documentațiile de atribuire care au fost aduse la cunoștința operatorilor economici la lansarea procedurii de atribuire.

III.4. La analiza art. 26 alin. (3) din proiectul de lege s-a constatat referirea la o *procedură de achiziții* (care a fost organizată), deși la alineatul (1) este prevăzută *angajarea experților* pentru implementarea proiectelor de infrastructură *în afara organigramelor*. Ca urmare, în condițiile în care experții pentru implementarea proiectelor sunt angajați

cu contract individual de muncă sau alt contract asimilat acestuia, situație exceptată de la aplicarea legislației în domeniul achizițiilor publice/sectoriale (conform art. 29 alin. (1) lit. g) din Legea nr. 98/2016/art. 37 alin. (1) lit. g) din Legea nr. 99/2016), considerăm necesară reformularea textului alineatului (3) în sensul eliminării referirii la procedura de achiziții. În cazul în care experții în discuție sunt în fapt operatori economici și sunt contractați prin procedura de atribuire, este necesară respectarea legislației în domeniul achizițiilor publice/sectoriale și, ca urmare, este necesară modificarea în acest sens a alineatului (1) al articolului 26 în analiză.

III.5 În ceea ce privește prevederile art. 28 din proiectul de lege, care reglementează utilizarea economiilor înregistrate în cadrul contractelor de prestări servicii/execuție lucrări pentru finanțarea *altor categorii de cheltuieli/activități* în cadrul aceluiași contract, doar cu condiția încadrării în valoarea inițială a acestuia a indicatorilor tehnico-economici aprobați conform legii, considerăm necesară reformularea acestui articol, având în vedere că nu reiese cu claritate dacă economiile sunt utilizate în cadrul aceluiași contract de achiziție/concesiune, sau în cadrul aceluiași contract de finanțare.

Raportat la prevederile în domeniul achizițiilor publice/sectoriale/concesiunilor, facem precizarea că propunerea financiară trebuie să fie corelată cu elementele propunerii tehnice, în caz contrar oferta fiind considerată neconformă în etapa de evaluare a acesteia. De asemenea, oferta, respectiv propunerea tehnică și propunerea financiară, cu clarificările din perioada de evaluare, devin anexe - parte integrantă a contractului care va fi încheiat, contract care trebuie executat în condițiile oferite.

Astfel, finanțarea altor cheltuieli/activități din cadrul aceluiași contract de finanțare în cadrul contractelor de achiziție/concesiuni încheiate, în condițiile în care acestea nu au făcut obiectul achiziției și nu fost oferite tehnic și financiar, presupune modificarea contractelor de achiziție/concesiuni, care poate fi realizată numai în situațiile și condițiile art. 221 din Legea nr. 98/2016, Capitolul VI Secțiunea a 2-a din Legea nr. 99/2016, respectiv Capitolul V, Secțiunea a 2-a din Legea nr. 100/2016.

De asemenea, în cazul în care se dorește, în fapt, utilizarea economiilor înregistrate în cadrul aceluiași contract de achiziție/concesiune, reiterăm punctul de vedere exprimat anterior conform căruia modificarea contractelor fără organizarea unei noi proceduri de

atribuire se poate face doar în situațiile și în condițiile expres reglementate de legislația în domeniu.

IV. Măsurile financiare în vederea finalizării proiectelor fazate finanțate din fondurile Uniunii Europene aferente perioadei de programare 2014-2020 (Capitolul V)

IV.1. Referitor la prevederile art. 32 alin. (3) din proiectul de lege, precizăm că sumele alocate suplimentar pentru proiectele fazate pot fi utilizate în execuția contractelor de achiziție publică/sectorială/concesiuni încheiate doar dacă modificarea contractelor se poate realiza fără organizarea unei noi proceduri de atribuire, în situațiile și condițiile expres reglementate de legislația în domeniu - la art. 221 din Legea nr. 98/2016, Capitolul VI Secțiunea a 2-a din Legea nr. 99/2016, respectiv Capitolul V, Secțiunea a 2-a din Legea nr. 100/2016, așa cum am precizat la punctele anterioare.

V. Pentru Capitolul VI - Măsurile pentru includerea unor programe naționale la finanțare din fonduri nerambursabile europene și Capitolul VII - Măsurile pentru pregătirea portofoliului de proiecte destinat finanțării din fonduri externe nerambursabile, pentru perioada de programare 2021-2027 nu avem observații punctuale.

VI. Prevederi referitoare la achizițiile publice pentru proiectele cu finanțare din fonduri nerambursabile europene (Capitolul VIII)

VI.1 Referitor la prevederile art. 57 din proiectul de lege, facem precizarea că, la nivelul Guvernului, A.N.A.P. are competența legală exclusivă (conform art. 3 lit. b) din O.U.G. nr. 13/2015³⁹) să inițieze sau să emită, după caz, singură sau în colaborare cu alte instituții de resort, acte normative care să instituie reguli generale/specifice în domeniul achizițiilor publice/sectoriale/concesiunilor, inclusiv pentru cele realizate în cadrul proiectelor de infrastructură finanțate din fonduri nerambursabile europene, iar aceste acte normative trebuie să fie armonizate cu prevederile legislației în domeniul achizițiilor publice/sectoriale sau concesiunilor care transpun la nivel național directivele europene în domeniu respectiv dispozițiile Directivei 2014/24/UE, Directivei 2014/25/UE, Directivei 2014/23/UE.

³⁹ Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 13/2015 privind înființarea, organizarea și funcționarea Agenției Naționale pentru Achiziții Publice, cu modificările și completările ulterioare;

În acest context, atragem atenția că, în cadrul acestor acte normative, nu pot fi prevăzute reguli speciale care instituie derogări/excepții de la aplicarea legislației în domeniul achizițiilor publice/sectoriale sau concesiunilor, având în vedere că excepțiile de la aplicarea legislației în domeniu sunt reglementate într-un mod exhaustiv și sunt de strictă interpretare.

Față de aceste considerente, suntem de opinie că este necesară modificarea prevederilor art. 57 în sensul completării alin. (1) cu textul „*cu respectarea prevederilor legislației în domeniul achizițiilor publice/sectoriale sau concesiunilor*”, precum și modificarea alin. (2) în sensul rectificării emitentului actelor normative cu caracter specific în domeniul achizițiilor publice/sectoriale/concesiunilor – care poate fi doar Guvernul.

VI.2. Referitor la prevederile art. 59 pct. 1-4 din proiectul de lege, precizăm că modificarea O.U.G. nr. 98/2017 în sensul instituirii unui “*control ex ante prioritar*” pentru procedurile de achiziție publică având ca obiect *proiectele de infrastructură care au indicată sursa de finanțare din fonduri nerambursabile europene*, cu termene specifice de efectuare a acestui tip de control și sancțiuni aferente, precizăm că aceste prevederi nu au fost corelate cu prevederile art. 5 alin. (2) și (3) și art. 6 alin. (1), (2), (4) din O.U.G. nr. 98/2017 și nici cu normele metodologice de aplicare aferente aprobate prin H.G. nr. 419/2018.

Astfel, pe de o parte trebuie precizat că, potrivit art. 5 alin. (2) și art. 6 alin. (1) din ordonanța de urgență, controlul ex ante exercitat de A.N.A.P. vizează verificarea conformității cu dispozițiile legale aplicabile în domeniul achizițiilor publice/sectoriale/concesiuni, din punctul de vedere al regularității și calității, a procesului de atribuire a contractelor și are ca obiect procesul de atribuire a contractelor și modificările contractelor incluse în verificare potrivit dispozițiilor ordonanței de urgență.

Pe de altă parte, conform art. 5 alin. (3) din ordonanța de urgență controlul ex ante se exercită de A.N.A.P. în mod selectiv, pe baza unei metodologii de selecție, cu respectarea prevederilor art. 7 alin. (3), care stipulează că metodologia de selecție trebuie să asigure realizarea controlului de calitate și regularitate asupra procesului de atribuire a contractelor pentru un procent de maximum 10% din totalul procedurilor de atribuire ce pot face obiectul controlului ex ante conform art. 6 alin. (3), cu accent pe acelea aferente contractelor ce se încadrează în categoriile cu

riscul cel mai mare, așa cum vor fi definite prin normele metodologice de aplicare.

VI.3. Referitor la prevederile art. 60 și 61 pct. 1-6 din proiectul de lege, care vizează modificarea Legii nr. 98/2016 și a Legii nr. 99/2016 în sensul reglementării unei “*proceduri simplificate specifice*” și a unui instrument informatic utilizat pentru derularea acestor proceduri denumit “*mecanism specific pentru proceduri simplificate*”, atragem atenția că aceste prevederi nu au fost corelate cu prevederile privind aplicarea procedurii simplificate reglementate la nivelul celor două acte normative ante-menționate, procedură care este aplicabilă inclusiv contractelor de achiziție publică/contractelor sectoriale aferente proiectelor de infrastructură finanțate din fonduri europene nerambursabile.

Astfel, conform art. 7 alin. (2) din Legea nr. 98/2016, respectiv art. 12 alin. (2) din Legea nr. 99/2016, autoritatea/entitatea contractantă (în sensul art. 4 alin. (1) lit. a) și b) din lege) are obligația să atribuie contractele de achiziție publică/contractele sectoriale, acordurile-cadru și organizează concursurile de soluții care privesc achiziții publice/sectoriale a căror valoare estimată este mai mică decât pragurile corespunzătoare prevăzute la art. 7 alin. (1) din Legea nr. 98/2016, respectiv art. 12 alin. (1) din Legea nr. 99/2016, prin aplicarea unei proceduri simplificate, cu respectarea principiilor prevăzute la art. 2 alin. (2) din lege.

În acest context, în care la nivelul Legii nr. 98/2016 și a Legii nr. 99/2016 este deja reglementată o procedură simplificată, care este aplicabilă inclusiv contractelor de achiziție publică/contractelor sectoriale aferente proiectelor de infrastructură finanțate din fonduri europene nerambursabile cu valoare estimată sub pragurile prevăzute la art. 7 alin. (1) din Legea nr. 98/2016, respectiv art. 12 alin. (1) din Legea nr. 99/2016, suntem de opinie că nu este oportună reglementarea unei “*proceduri simplificate specifice*” și a unui “*mecanism specific pentru proceduri simplificate*” aplicabile numai pentru atribuirea contractelor de achiziție publică/contractelor sectoriale aferente proiectelor de infrastructură finanțate din fonduri europene nerambursabile cu valoare estimată sub pragurile prevăzute de lege.

De asemenea, trebuie precizat că *procedura simplificată specifică* se suprapune și cu dreptul autorităților/entităților contractante de a aplica achiziția directă în cazul încadrării sub pragurile prevăzute la art. 7 alin. (5) din Legea nr. 98/2016 respectiv art. 12 alin. (4) din Legea nr. 99/2016.

Referitor la reglementarea unei indemnizații acordate personalului autorității/entității contractante responsabil de procedurile de achiziții, sau a celui care face parte din comisiile de evaluare, conform pct.6 de la art. 60, respectiv de la art. 61 din proiectul de lege, suntem de opinie că nu se justifică acordarea acestei indemnizații pentru îndeplinirea unor obligații care le revin conform prevederilor legale în domeniul achizițiilor publice/sectoriale și nici pentru respectarea prevederilor cererii de finanțare/contractului de finanțare care cade în sarcina personalului responsabil cu implementarea proiectului.

În ceea ce privește organizarea de *proceduri simplificate* pentru angajarea în perioada derulării procedurilor de achiziție publică/sectorială, pe perioadă determinată, cu contract individual de muncă, în afara organigramei aprobate potrivit legii, de experți în achiziții publice pentru evaluarea ofertelor depuse de operatorii economici, considerăm necesară delimitarea *procedurii simplificate pentru angajare* de procedurile de atribuire a contractelor de achiziție publică/contractelor sectoriale, având în vedere că atribuirea contractelor de muncă este exceptată de la aplicarea legislației în domeniul achizițiilor publice/sectoriale (conform art. 29 alin. (1) lit. g) din Legea nr. 98/2016 respectiv art. 37 alin. (1) lit. g) din Legea nr. 99/2016).

De asemenea, trebuie precizat că asigurarea experților evaluatori/expertilor cooptați poate fi realizată prin contractarea unor servicii auxiliare achiziției, posibilitate reglementată expres atât de legislația în domeniul achizițiilor publice, cât și de legislația în domeniul achizițiilor sectoriale, conform art. 2 alin. (6) din anexa la H.G. nr. 395/2016, respectiv art. 2 alin. (6) din anexa la H.G. nr. 394/2016, și ca urmare nu considerăm necesară includerea unor prevederi suplimentare privind angajarea în perioada derulării procedurilor de achiziție publică/sectorială de experți pentru susținerea activității autorității/entității contractante.

III. Punctul de vedere al Guvernului

Având în vedere considerentele menționate, **Guvernul susține adoptarea acestei inițiative legislative, cu propuneri și observații.**

Cu stimă

Țudovic ORBAN

PRIM-MINISTRU

SENATUL ROMÂNIEI