



PRIM MINISTRU

Biroul permanent al Senatului

L 366 / 10.09.2021

Doamnă 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 aprobarea obiectivului de investiții „Institutul Regional de Boli Cardiovasculare Iași”*, inițiată de domnul senator PSD Maricel Popa împreună cu un grup de parlamentari PSD,USR, AUR (Bp. 303/2021).

I. Principalele reglementări

Inițiativa legislativă are ca obiect de reglementare aprobarea construcției unui sediu nou în care să-și desfășoare activitatea Institutul Regional de Boli Cardiovasculare Iași, cu finanțare de la bugetul de stat, prin bugetul Ministerului Sănătății, din credite externe și fonduri europene nerambursabile.

II. Observații

1. Precizăm că aprobarea și introducerea la finanțare, în legea bugetară anuală, se realizează potrivit prevederilor art. 42 și ale art. 43 din *Legea finanțelor publice nr. 500/2002, cu modificările și completările ulterioare*.

Pentru realizarea unui obiectiv de investiții, ordonatorul principal de credite are obligația de a urma procedura reglementată prin *Hotărârea Guvernului nr. 907/2016 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*. În cazul în care acesta se încadrează în categoria obiectivelor/proiectelor de investiții semnificative, în sensul prevederilor lit. a) de la art. 40 din *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 88/2013 privind adoptarea unor măsuri fiscal-bugetare pentru îndeplinirea unor angajamente convenite cu organisme internaționale, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative, cu modificările și completările ulterioare*, pentru realizarea acestuia este necesară parcurgerea, după caz, a etapelor prevăzute la art. 42 din acest act normativ.

Totodată, menționăm că potrivit prevederilor alin. (5) al art. 172 din *Legea nr. 95/2006 privind reforma în domeniul sănătății, „spitalele din rețeaua autorităților administrației publice locale se înființează și, respectiv, se desființează prin hotărâre a Guvernului, inițiată de instituția prefectului sau consiliul județean, în condițiile legii cu avizul Ministerului Sănătății”*.

După cum rezultă din prezenta inițiativă legislativă, obiectivul acesteia constă în aprobarea executării unui obiectiv de investiții, reglementare care dispune practic într-un domeniu ce intră în sfera de competență a organelor administrației publice, iar nu a Parlamentului, întrucât nu se aplică unui număr nedeterminat de persoane, ci într-un singur caz prestabilit, respectiv pentru aprobarea obiectivului de investiții Institutul Regional de Boli Cardiovasculare. Apreciem astfel că, prezenta propunere legislativă contravine principiului separației puterilor în stat, prevăzut de art. 1 alin. (4) din *Constituție*. Prin adoptarea acestei inițiative legislative, Parlamentul intră în sfera de competență a autorității executive, singura autoritate publică cu atribuții în organizarea executării legilor, prin adoptarea actelor cu caracter administrativ.

Curtea Constituțională a reținut în jurisprudența sa că legea, ca act al Parlamentului, reglementează relații sociale generale, fiind, prin esența și finalitatea ei constituțională, un act cu aplicabilitate generală. Prin definiție, legea, ca act juridic de putere, are caracter unilateral, dând expresie exclusiv voinței legiuitorului, ale cărei conținut și formă sunt determinate de nevoia de reglementare a unui anumit domeniu de relații sociale și de specificul acesteia. Or, în măsura în care domeniul de incidență a reglementării este determinat concret, dată fiind rațiunea *intuitu personae* a reglementării, aceasta are caracter individual, ea fiind concepută nu pentru a fi aplicată unui număr nedeterminat de cazuri concrete, în funcție de încadrarea lor în ipoteza normei, ci, *de plano*, într-un singur caz, prestabilit fără echivoc.

În jurisprudența sa recentă și anume în *Decizia nr. 643/2020*¹, Curtea a admis obiecția de neconstituționalitate formulată de Președintele României cu privire la o lege care are un obiect de reglementare identic cu cel al prezentei propuneri legislative, și anume, prin decizia anterior menționată a constatat că *Legea privind aprobarea obiectivului de investiții Spitalul Militar Regional „Carol I”* este neconstituțională, în ansamblul său. Astfel, Curtea a reținut următoarele considerente de principiu, necesar a fi avute în vedere în acest demers legislativ, pentru a nu conduce la încălcarea prevederilor art. 147 alin. (4) din Constituție, care consacră obligativitatea *erga omnes* a deciziilor Curții Constituționale:

„55. Cu titlu prealabil, referitor la sintagma „obiectiv de investiții” din titlul legii supuse controlului de constituționalitate, Curtea reține că, potrivit art. 2 lit. a) din Hotărârea Guvernului nr. 907/2016 privind etapele de elaborare și conținutul-cadru al documentațiilor tehnico-economice aferente obiectivelor/proiectelor de investiții finanțate din fonduri publice, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1.061 din 29 decembrie 2016, noțiunea de obiectiv/proiect de investiții este definită ca fiind rezultatul scontat la investirea de capital pe timp limitat, ca urmare a realizării unuia sau mai multor obiecte de investiții, situate pe un amplasament distinct delimitat, care asigură satisfacerea cerințelor formulate de beneficiarul investiției și de investitor; în sintagma „obiectiv de investiții” se cuprinde, după caz, obiectivul nou de investiții, obiectivul mixt de investiții sau intervenție la construcție existentă. De asemenea, potrivit art. 2 lit. b) din Hotărârea Guvernului nr. 907/2016, obiectul de

¹ referitoare la obiecția de neconstituționalitate a Legii privind aprobarea obiectivului de investiții Spitalul Militar Regional "Carol I"

investiții reprezintă parte a obiectivului de investiții, cu funcționalitate distinctă în cadrul ansamblului acestuia, care constă în lucrări de construcții pentru realizarea unor obiecte noi de investiții sau în lucrări de intervenții la construcții existente.

56. Examinând criticile de neconstituționalitate extrinsecă ce vizează caracterul individual al reglementării și competența de legiferare a Parlamentului, prin raportare, pe de o parte, la prevederile art. 1 alin. (4) și ale art. 61 alin. (1) teza a doua din Constituție, și, pe de altă parte, la art. 16 alin. (2) și art. 147 alin. (4) din Constituție, Curtea reține că, în jurisprudența sa, a statuat că legea, ca act juridic al Parlamentului, reglementează relații sociale generale, fiind, prin esența și finalitatea ei constituțională, un act cu aplicabilitate generală. Prin definiție, legea, ca act juridic de putere, are caracter unilateral, dând expresie exclusiv voinței legiuitorului, ale cărei conținut și formă sunt determinate de nevoia de reglementare a unui anumit domeniu de relații sociale și de specificul acestuia. Or, în măsura în care domeniul de incidență a reglementării este determinat concret, dată fiind rațiunea intuitu personae a reglementării, aceasta are caracter individual, ea fiind concepută nu pentru a fi aplicată unui număr nedeterminat de cazuri concrete, în funcție de încadrarea lor în ipoteza normei, ci, de plano, într-un singur caz, prestabilit fără echivoc (a se vedea Decizia nr. 600 din 9 noiembrie 2005, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1.060 din 26 noiembrie 2005, Decizia nr. 970 din 31 octombrie 2007, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 796 din 22 noiembrie 2007, Decizia nr. 494 din 21 noiembrie 2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 819 din 21 decembrie 2013, sau Decizia nr. 574 din 16 octombrie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 889 din 8 decembrie 2014, paragraful 21).

57. Prin jurisprudența mai sus citată, Curtea a mai arătat că Parlamentul, arogându-și competența de legiferare, în condițiile, domeniul și cu finalitatea urmărite, a încălcat principiul separației și echilibrului puterilor în stat, consacrat de art. 1 alin. (4) din Constituție, viciu care afectează legea în ansamblu. O lege adoptată în condițiile de mai sus contravine principiului constituțional al egalității în drepturi, astfel cum își găsește expresie în art. 16 alin. (1) din Legea fundamentală, având caracter discriminatoriu și, ca atare, este sub acest aspect în totalitate neconstituțională. De asemenea este încălcat și art. 16 alin. (2) din Constituție, într-adevăr, în măsura în care un anumit subiect de drept este sustras, prin efectul unei dispoziții legale adoptate exclusiv în

considerarea lui și aplicabile numai în ceea ce îl privește, incidenței unei reglementări legale constituind dreptul comun în materie, dispozițiile legale în cauză nesocotind principiul constituțional potrivit căruia „nimeni nu este mai presus de lege”. Curtea a mai reținut că acceptarea ideii potrivit căreia Parlamentul își poate exercita competența de autoritate legiuitoare în mod discreționar, oricând și în orice condiții, adoptând legi în domenii care aparțin în exclusivitate actelor cu caracter infralegal, administrativ, ar echivala cu o abatere de la prerogativele constituționale ale acestei autorități consacrate de art. 61 alin. (1) din Constituție, și transformarea acesteia în autoritate publică executivă. Or, o astfel de interpretare este contrară celor statuate de Curtea Constituțională în jurisprudența sa și, prin urmare, în contradicție cu prevederile art. 147 alin. (4) din Constituție, care consacră obligativitatea erga omnes a deciziilor Curții Constituționale.

58. Cu privire la caracterul normativ al legii, instanța constituțională a reținut, prin Decizia nr. 600 din 9 noiembrie 2005, precitată, că „în absența unei prevederi prohibitive exprese, este de principiu că legea are, de regulă, caracter normativ, natura primară a reglementărilor pe care le conține fiind dificil de conciliat cu aplicarea acestora la un caz sau la cazuri individuale”.

59. Aplicând aceste considerente de principiu la prezenta cauză, Curtea reține că legea supusă controlului de constituționalitate are un veritabil caracter individual, fiind adoptată nu în vederea aplicării unui număr nedeterminat de cazuri concrete, ci într-un singur caz prestabilit, respectiv pentru aprobarea obiectivului de investiții Spitalul Militar Regional „Carol I”. Or, potrivit dispozițiilor art. 172 din Legea nr. 95/2006 privind reforma în domeniul sănătății, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 652 din 28 august 2015, „(1) Spitalele publice din rețeaua proprie a Ministerului Sănătății se înființează și, respectiv, se desființează prin hotărâre a Guvernului, inițiată de Ministerul Sănătății. (2) Spitalele din rețeaua sanitară proprie a ministerelor și instituțiilor publice, altele decât cele ale Ministerului Sănătății și ale autorităților administrației publice locale, se înființează și, respectiv, se desființează prin hotărâre a Guvernului, inițiată de ministerul sau instituția publică respectivă, cu avizul Ministerului Sănătății”. Operațiunea juridică se circumscrie domeniului de reglementare a actelor cu caracter infralegal, administrativ și nu corespunde finalității constituționale a activității de legiferare, care presupune reglementarea unei sfere cât mai largi de relații sociale generale, în cadrul și în interesul societății. Din această

perspectivă, Curtea reține că actul normativ criticat este de natură a contraveni dispozițiilor art. 1 alin. (4) din Constituție referitor la principiul separației și echilibrului puterilor în stat, Parlamentul intrând în sfera de competență a autorității executive, singura autoritate publică cu atribuții în organizarea executării legilor, prin adoptarea actelor cu caracter administrativ.

60. Prin urmare, competența Parlamentului de a adopta o lege cu un astfel de obiect de reglementare contravine principiului separației puterilor în stat, prevăzut de art. 1 alin. (4) din Constituție, egalității în drepturi, prevăzută de art. 16 alin. (1) și (2) din Constituție, și rolului Parlamentului, prevăzut de art. 61 alin. (1) din Constituție și afectează Legea privind aprobarea obiectivului de investiții Spitalul Militar Regional „Carol I”, în ansamblul său”.

2. Referitor la art. 3 din inițiativa legislativă, potrivit căruia „În fiecare lege bugetară anuală, pe durata implementării proiectului, se vor aloca acestui obiectiv credite bugetare conform necesarului de finanțare comunicat de Ministerul Sănătății”, precizăm că, potrivit art. 28 din Legea nr. 500/2002, „Proiectele legilor bugetare anuale și ale bugetelor se elaborează de către Guvern, prin Ministerul Finanțelor Publice, pe baza:

a) prognozelor indicatorilor macroeconomici și sociali pentru anul bugetar pentru care se elaborează proiectul de buget, precum și pentru următorii 3 ani;

b) politicilor fiscale și bugetare;

b¹) legii pentru aprobarea limitelor specificate în cadrul fiscal-bugetar prevăzute la art. 18 din Legea nr. 69/2010;

c) prevederilor memorandumurilor de finanțare, ale memorandumurilor de înțelegere sau ale altor acorduri internaționale cu organisme și instituții financiare internaționale, semnate și/sau ratificate;

d) politicilor și strategiilor sectoriale, a priorităților stabilite în formularea propunerilor de buget, prezentate de ordonatorii principali de credite;

e) propunerilor de cheltuieli detaliate ale ordonatorilor principali de credite;

(...)

h) posibilităților de finanțare a deficitului bugetar”.

Considerăm că propunerea de finanțare a obiectivului de investiții „de la bugetul de stat, prin bugetul Ministerului Sănătății, din credite externe și fonduri europene nerambursabile” determină majorări ale

cheltuielilor bugetare, fiind astfel necesară respectarea prevederilor art. 15 din *Legea nr. 500/2002*, precum și a celor ale art. 15 din *Legea responsabilității fiscal-bugetare nr. 69/2010*.

Apreciem că aplicarea prevederilor inițiativei legislative ar putea conduce la un impact negativ asupra bugetului consolidat.

În acest context, menționăm că Guvernul are obligația de a conduce politica fiscal-bugetară în mod prudent pentru a gestiona resursele, obligațiile bugetare și riscurile fiscale, iar adoptarea inițiativei legislative ar influența negativ ținta de deficit bugetar asumată în anul 2021 de 7% din PIB, stabilitatea macroeconomică și ratingul de țară în relația cu organismele financiare internaționale.

3. La art. 5 se menționează că „*termenul de execuție al obiectivului de investiții este de patru ani de la data intrării în vigoare a prezentei legi*”.

Precizăm că termenul de execuție al unui obiectiv de investiții se stabilește pe baza studiului de fezabilitate aferent acestuia.

De asemenea, în *Expunerea de motive* este prezentată situația demersurilor efectuate până la acest moment de către autoritățile administrației publice locale și centrale în vederea realizării obiectivului de investiții fără a fi prezentat niciun element care să redea necesitatea și oportunitatea demersului legislativ.

III. Punctul de vedere al Guvernului

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

Cu stimă,


Florin-Vasile CITU
PRIM-MINISTRU

Doamnei senator **Anca Dana DRAGU**
Președintele Senatului