

DECIZIA nr.29
din 29 ianuarie 2020

asupra obiecției de neconstituționalitate a
dispozițiilor Legii pentru modificarea și completarea unor acte normative în
domeniul transportului de persoane

Publicată M.Of. nr.128 din 19.02.2020

Valer Dorneanu	președinte
Cristian Deliorga	judcător
Marian Enache	judcător
Daniel Marius Morar	judcător
Mona Maria Pivniceru	judcător
Gheorghe Stan	judcător
Livia Doina Stanciu	judcător
Elena Simina Tănăsescu	judcător
Varga Attila	judcător
Marieta Safta	prim magistrat-asistent

1. Pe rol se află soluționarea obiecției de neconstituționalitate referitoare la Legea pentru modificarea și completarea unor acte normative în domeniul transportului de persoane, formulată de un număr de 55 de deputați aparținând Grupului parlamentar al Partidului Social Democrat.

2. Sesizarea a fost formulată în temeiul art.146 lit.a) teza întâi din Constituție, al art.11 alin.(l) lit.A.a) și al art.15 din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, a fost înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.10407 din 16 decembrie 2019 și constituie obiectul Dosarului nr.3367A/2019.

3. **În motivarea obiecției de neconstituționalitate** se arată, mai întâi, că la data de 28 iunie 2019 a fost înregistrat la Senat Proiectul de lege privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.51/2019 pentru modificarea și completarea unor acte normative în domeniul transporturilor de persoane. Această inițiativă legislativă a fost adoptată de Senat, în calitate de primă Cameră sesizată, în ședința din data de 23 septembrie 2019 și a fost transmisă spre dezbatere și adoptare Camerei Deputaților, în conformitate cu prevederile art.75 alin.(l) și (3) din Constituție. La data de 1 octombrie 2019, Proiectul de lege privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.51/2019 pentru modificarea și completarea unor acte normative în domeniul transporturilor de persoane a fost înregistrat la Camera Deputaților cu nr.PI-x 407/2019. La aceeași dată, proiectul a fost trimis pentru raport la Comisia pentru industrii și servicii, Comisia pentru administrație publică și amenajarea teritoriului și la Comisia pentru transporturi și infrastructură, iar pentru aviz la Comisia buget, finanțe și bănci și la Comisia juridică, de disciplină și imunități. Membrii Comisiei juridice, de disciplină și imunități au examinat inițiativa legislativă supusă avizării, expunerea de motive, avizul favorabil al Consiliului Economic și Social și avizul favorabil al Consiliului Legislativ. În urma dezbaterilor s-a hotărât, cu majoritate de voturi, avizarea favorabilă a proiectului de lege, în forma transmisă Comisiei juridice, de disciplină și imunități de către Biroul Permanent,

la data sesizării proiectul de lege fiind în dezbatere la comisiile sesizate în fond în cadrul Camerei Deputaților.

4. Se precizează că prin Proiectul de Lege privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.51/2019 pentru modificarea și completarea unor acte normative în domeniul transporturilor de persoane (PL-x nr.407/2019) se propune eliminarea transportului rutier județean de călători din sfera serviciilor publice, situație în care acesta se va desfășoară în regim comercial, cu respectarea Ordonanței Guvernului nr.27/2011 privind transporturile rutiere, cu modificările și completările ulterioare. Totodată, în cadrul expunerii de motive, se subliniază faptul că, sub aspectul legislației Uniunii Europene, Ordonanța Guvernului nr.27/2011 asigură cadrul legal pentru aplicarea directă a prevederilor: Regulamentului (CE) nr.1.071/2009 al Parlamentului European și al Consiliului din 21 octombrie 2009 de stabilire a unor norme comune privind condițiile care trebuie îndeplinite pentru exercitarea ocupației de operator de transport rutier și de abrogare a Directivei 96/26/CE a Consiliului, Regulamentului (CE) nr.1.072/2009 al Parlamentului European și al Consiliului din 21 octombrie 2009 privind normele comune pentru accesul la piața transportului rutier internațional de mărfuri; Regulamentului (CE) nr.1.073/2009 al Parlamentului European și al Consiliului din 21 octombrie 2009 privind normele comune pentru accesul la piața internațională a serviciilor de transport cu autocarul și autobuzul și de modificare a Regulamentului (CE) nr.561/2006. În această situație, în raport cu obiectul reglementării și domeniul de aplicare, transportului rutier județean de călători îi sunt aplicabile dispozițiile Ordonanței Guvernului nr.27/2011 privind transporturile rutiere, cu modificările și completările ulterioare. În vederea respectării principiului autonomiei locale, județele vor păstra atribuții în domeniul transportului rutier de persoane. Totodată, proiectul de act normativ cuprinde prevederi ce corelează serviciului public, transportul feroviar și naval, și sunt delimitate clar atribuțiile autorităților competente, respectiv ale Ministerului Transporturilor, pentru transportul public de persoane naval și feroviar, și Autorității Naționale de Reglementare pentru Serviciile Comunitare de Utilități Publice, pentru serviciul public de transport rutier. De asemenea, pentru a nu perturba activitatea de transport județean de persoane, proiectul de act normativ prevede norme tranzitorii, potrivit cărora, prin ordin al ministrului transporturilor și al ministrului dezvoltării regionale și administrației publice, în termen de 60 de zile de la intrarea în vigoare a actului normativ se aprobă normele metodologice privind aplicarea prevederilor referitoare la organizarea și efectuarea transportului rutier județean de persoane. Prin intrarea în vigoare a proiectului, vor fi modificate mai multe acte normative.

5. Distinct de acest proiect de act normativ aflat în dezbatere parlamentară, Guvernul și-a angajat răspunderea asupra proiectului Legii pentru modificarea și completarea unor acte normative în domeniul transportului de persoane (PL-x nr.656/2019), prin care se propune abrogarea prevederilor din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.51/2019, astfel încât transportul rutier contra cost de persoane prin servicii regulate la nivel județean să intre în sfera serviciilor publice. În cadrul expunerii de motive, inițiatorul enumeră actele normative care vor suferi completări/modificări sau vor fi abrogate la intrarea în vigoare a proiectului. La data de 11 decembrie 2019, în urma analizării Proiectului de Lege pentru modificarea și completarea unor acte normative în domeniul transportului de persoane, Consiliul Legislativ a avizat favorabil proiectul cu observații și propuneri, semnalând și faptul că prin obiectul de reglementare, proiectul

de lege face parte din categoria legilor ordinare, iar, în aplicarea art. 75 alin.(l) din Constituția României, republicată, prima Cameră sesizată este Senatul.

6. Cu privire la acest din urmă act normativ, asupra căruia Guvernul și-a angajat răspunderea, se arată că este neconstituțional, întrucât s-a ignorat obligativitatea solicitării avizului Consiliului Economic și Social, impusă de art. 2 alin.(l) din Legea nr.248/2013 privind organizarea și funcționarea Consiliului Economic și Social, sens în care este și jurisprudența Curții Constituționale în materie, în care s-a statuat că lipsa acestui aviz nesocotește prevederile art.1 alin.(5) din Constituție.

7. În continuare, se invocă o situația conflictuală de natură constituțională între procedura legislativă parlamentară în derulare și inițiativa legislativă recunoscută Guvernului pe cale de excepție de a promova acte normative, sens în care se invocă prevederile art.61 din Constituție, care consacră rolul Parlamentului, apreciindu-se că, prin angajarea răspunderii, Guvernul a încălcat prevederile constituționale privind unica autoritate legiuitoare reprezentată de Parlament, dar și deciziile Curții Constituționale. Astfel, în condițiile în care, în cadrul dezbaterilor parlamentare există proiecte de lege sau inițiative legislative care urmează să reglementeze diferite aspecte ale vieții politice sau sociale, Guvernul are obligația de a se prezenta la dezbaterile parlamentare, de a susține puncte de vedere și posibilitatea de a formula amendamente. Atunci când Guvernul își angajează răspunderea asupra unui proiect de lege, acesta, prin obiectul reglementării, trebuie să conțină prevederi ce se circumscriu clar doar asupra unui singur domeniu. Folosirea acestui mijloc constituțional nu îngăduie să se aducă, prin același proiect de lege, modificări sau completări mai multor legi în vigoare care, în esența lor, au fost adoptate de Parlament în mod distinct, având în vedere relațiile sociale diferite pe care le reglementează, precum și natura legilor (organică sau ordinară), chiar dacă acestea s-ar referi la un domeniu unitar al vieții social-economice.

8. Mai mult, angajarea răspunderii Guvernului asupra unui proiect de lege are drept particularitate faptul că proiectul nu mai urmează procedura legislativă prevăzută în regulamentele celor două Camere, acesta fiind supus unei dezbateri strict politice, având drept consecință menținerea în continuare sau demiterea Guvernului în funcțiune prin retragerea încrederii acordate de Parlament și declanșarea, în condițiile Constituției, a procedurii pentru alcătuirea unui nou Guvern. Angajarea răspunderii Guvernului asupra unui proiect de lege reprezintă o soluție extremă, la care poate recurge Guvernul atunci când, pentru adoptarea într-un timp scurt a proiectului, nici procedura de urgență și nici procedura ordonanțelor de urgență nu mai pot da rezultatele scontate. Adoptarea unui proiect de lege pe această cale, reprezintă nu numai o măsură de ocolire a regulilor procedurii legislative, dar și o modalitate ultrarapidă, generată de împrejurări excepționale, de adoptare a legii. Cu acest prilej este însă necesar să se respecte nu numai regulile strict prevăzute de Constituție cu privire la adoptarea proiectului de lege, ci și obiectul reglementării, respectiv circumscrierea acestuia la analizarea unei singure materii, clar delimitată și impusă de circumstanțe extraordinare. Ca atare, nu pot face obiectul asumării răspunderii Guvernului proiectele legislative complexe, care prin efectele lor pot depăși limitele previziunii parlamentare. Totodată, Guvernul nu poate să modifice, să completeze sau să abroge un număr mai mare sau mai mic de acte normative. Un astfel de proiect de lege are rolul de a aduce în câmpul legislativ o nouă reglementare juridică, fără de care lucrurile ar lua o turnură cu consecințe de neimaginat. Ca atare, urgența legislativă nu poate fi

determinată de starea legislației existente, de modificarea sau abrogarea acesteia, ci de inexistența unor reglementări juridice într-un anumit domeniu al activității umane.

9. În susținerea obiecției de neconstituționalitate se invocă faptul că instanța constituțională s-a pronunțat în mai multe cauze cu privire la conflictul care se naște între procedura legislativă parlamentară în derulare și inițiativa legislativă recunoscută Guvernului pe cale de excepție de a promova acte normative. Cu privire la procedura prevăzută de textul constituțional menționat, Curtea Constituțională a stabilit, pe calea interpretării sistematice a Constituției, o serie de condiții și limite, sens în care se invocă Decizia nr.1.557 din 18 noiembrie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.40 din 19 ianuarie 2010, Decizia nr.1.431 din 3 noiembrie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.758 din 12 noiembrie 2010, Decizia nr.1.655 din 28 decembrie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.51 din 20 ianuarie 2011. Potrivit jurisprudenței menționate, criteriile a căror respectare este impusă de art.114 din Constituție sunt: existența unei urgențe în adoptarea măsurilor conținute în legea asupra căreia Guvernul și-a angajat răspunderea; necesitatea ca reglementarea în cauză să fie adoptată cu maximă celeritate; importanța domeniului reglementat; aplicarea imediată a legii, condiții care nu sunt întrunite în cauză.

10. Astfel, se arată că nu poate fi reținută urgența ca motiv pentru promovarea unor modificări prin procedura angajării răspunderii deoarece, în prezent, dispozițiile referitoare la transportul de persoane sunt în derulare și se aplică în conformitate cu prevederile Ordonanței de urgență a Guvernului nr.51/2019 pentru modificarea și completarea unor acte normative în domeniul transporturilor de persoane, prevederi ce produc efecte depline până la finalizarea procedurii parlamentare de adoptare sau de respingere a Ordonanței. Mai mult, faptul că Guvernul nu poate întrerupe un proces de legiferare a fost deja stabilit prin Decizia Curții Constituționale nr.1431 din 3 noiembrie 2010.

11. Prin urmare, se consideră că Guvernul avea obligația legală de a aștepta finalizarea procedurii parlamentare cu privire la Proiectul de lege privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.51/2019 pentru modificarea și completarea unor acte normative în domeniul transporturilor de persoane. Întrucât nu a procedat astfel, Guvernul a încălcat principiul securității juridice consacrat de art.1 alin.(4) și art. 61 alin.(l) din Constituție, astfel încât se impune admiterea sesizării și constatarea faptului că modificările asumate de Guvern cu privire la Legea pentru modificarea și completarea unor acte normative în domeniul transportului de persoane (PL-x nr.656/2019) sunt neconstituționale.

12. În conformitate cu dispozițiile art.16 alin.(2) și ale art.17 din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, sesizarea a fost comunicată președinților celor două Camere ale Parlamentului și Guvernului pentru a transmite punctele lor de vedere.

13. **Președintele Camerei Deputaților** a comunicat punctul său de vedere cu Adresa nr.2/320 din 16 ianuarie 2020, înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.271 din 16 ianuarie 2020, prin care arată că prin angajarea răspunderii asupra Proiectului de Lege pentru modificarea și completarea unor acte normative în domeniul transportului de persoane, Guvernul a sfidat rolul Parlamentului de unică autoritate legiuitoare, consacrat de art.61 alin.(1) din Constituție, și a încălcat principiul separației puterilor, consacrat

de art. 1 alin. (4) din Constituție, creând un precedent foarte periculos prin care se poate generaliza o practică de ocolire a dezbaterilor parlamentare.

14. În cuprinsul punctului de vedere formulat este caracterizată instituția angajării răspunderii Guvernului asupra unui proiect de lege, cu referire și la jurisprudența Curții Constituționale în materie, respectiv Decizia nr.1655 din 28 decembrie 2010, prin care Curtea a stabilit că, pentru a fi conformă cu art. 114 din Constituție, angajarea răspunderii Guvernului trebuie să îndeplinească o serie de criterii, Decizia nr.1431 din 3 noiembrie 2010, prin care Curtea a statuat asupra necesității demersului său de identificare a acestor reguli, Decizia nr.51 din 25 ianuarie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.90 din 3 februarie 2012, prin care Curtea a adăugat, dincolo de criteriile de ordin formal anterior stabilite, faptul că în exercitarea opțiunii pentru procedura de urmat pentru adoptarea unui act normativ trebuie să se țină seama că anumite domenii de legiferare, prin specificul lor, recomandă ca reglementările în materie să fie dezbătute în Parlament, „iar nu adoptate pe calea unei proceduri cu caracter de excepție, prin care Parlamentul este ocolit, dar obligat la un vot tacit asupra unui conținut normativ aflat la aprecierea aproape exclusivă a Guvernului”. Aceste considerente au fost însoțite de sublinierea, pentru buna funcționare a statului de drept, a principiului loialității constituționale. Încălcarea aceluiași principiu, tot în legătură cu aplicarea art.114 din Constituție, a fost constatată de Curtea Constituțională atunci când a analizat actul angajării răspunderii Guvernului cu privire la proiectul Legii educației naționale, cu prilejul soluționării conflictului juridic de natură constituțională declanșat prin oprirea procedurii legislative de la Senat a proiectului Legii educației naționale și angajarea răspunderii de către Guvern asupra acestui proiect, sens în care se invocă Decizia nr.1431 din 3 noiembrie 2010. Se apreciază că, din nou, este vorba despre o situație/conduită pe care Constituția nu a prevăzut-o și, în orice caz, nu o interzice, ceea ce creează o aparență de conformitate cu principiul separației puterilor în stat. Or, o asemenea conduită este o dovadă de lipsă de respect instituțional, fiind sancționabilă în consecință.

15. În continuare sunt prezentate derularea procedurii legislative în legătură cu Proiectul de lege privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.51/2019 pentru modificarea și completarea unor acte normative în domeniul transportului de persoane, precum și derularea procedurii legislative în legătură cu Proiectul de Lege pentru modificarea și completarea unor acte normative în domeniul transportului de persoane, propus spre adoptare prin angajarea răspunderii Guvernului, reluându-se sub acest aspect conținutul sesizării, inclusiv criticile vizând lipsa avizului Consiliului Economic și Social.

16. Pentru aceste considerente, se apreciază că Guvernul a încălcat principiul separației puterilor în stat consacrat de art. 1 alin.(4) și art. 61 alin.(1) din Constituție, astfel încât se impun admiterea sesizării astfel cum a fost formulată și constatarea că modificările asumate de Guvern cu privire la Legea pentru modificarea și completarea unor acte normative în domeniul transportului de persoane (PL-x nr.656/2019) sunt neconstituționale.

17. **Guvernul** a transmis punctul său de vedere cu Adresa nr.5/7979/2019, înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.282 din 16 ianuarie 2020, potrivit căruia actul normativ criticat respectă exigențele constituționale, precum și condițiile și limitele conturate de instanța constituțională, astfel încât criticile formulate sunt neîntemeiate.

18. Raportat la critica de neconstituționalitate privind nerespectarea prevederilor art.114 din Constituție și, implicit, încălcarea principiului securității juridice consacrat de art.1 alin.(4) și art.61 alin.(1) din Constituție, se menționează jurisprudența Curții Constituționale în materie, prin care sunt interpretate dispozițiile constituționale de referință, respectiv Decizia nr.375 din 6 iulie 2005, Decizia nr.1.557 din 18 noiembrie 2009, Decizia nr.1.431 din 3 noiembrie 2010. Se subliniază că, potrivit acestei jurisprudențe, expresia "unui proiect de lege" trebuie înțeleasă în sens larg, angajarea răspunderii putându-se face și cu privire la două sau mai multe proiecte de lege sau la un pachet de asemenea proiecte, care pot fi simple ori complexe, singura cerință impusă de textul constituțional fiind cea referitoare la specia ori clasa actelor asupra cărora Guvernul își poate angaja răspunderea, adică un program, o declarație de politică generală ori un proiect de lege. De asemenea, dreptul Guvernului de a stabili conținutul și structura proiectului de lege pentru care își angajează răspunderea nu este absolut, ci trebuie să se bazeze pe existența unui scop unic. Această modalitate de legiferare apare ca o situație de excepție, justificată de existența unei stări de tensiune între Guvern și Parlament, din cauza căreia Guvernul se află în imposibilitatea realizării programului de guvernare, situație care, în cazul de față, nu a existat. Pentru aceste considerente trebuie examinat dacă s-a justificat recurgerea la procedura angajării răspunderii ori dacă această procedură s-a utilizat doar ca un pretext pentru a se eluda dezbaterea parlamentară, încălcându-se principiul consacrat de art.61 alin.(1) din Constituție, potrivit căruia "*Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului român și unica autoritate legiuitoare a țării*". Se conchide că, raportat la jurisprudența Curții, critica este neîntemeiată.

19. În opinia Guvernului, argumentul conform căruia „*angajarea răspunderii Guvernului asupra unui proiect de lege reprezintă o soluție extremă, la care poate recurge Guvernul atunci când, pentru adoptarea într-un timp scurt a proiectului, nici procedura de urgență și nici procedura ordonanțelor de urgență nu mai pot da rezultatele scontate*” nu poate fi aplicabil în cazul de față, condițiile pentru delegarea legislativă prevăzute de art.115 alin.(4) din Constituție nefiind aplicabile în cazul procedurii angajării răspunderii Guvernului. Astfel, Constituția impune condiția situației extraordinare și a urgenței reglementării numai în cazul delegării legislative constituționale, nu și în cazul angajării răspunderii Guvernului pentru un proiect de lege în fața camerelor reunite ale Parlamentului, premisa de față presupunând aplicarea prin analogie raportat la procedura legislativă de angajare a răspunderii Guvernului a condițiilor prevăzute de art.115 alin.(4) din Constituție.

20. Se mai arată și că, având în vedere faptul că proiectul de lege nu conține prevederi a căror aplicare să fie amânată după momentul intrării legii în vigoare, domeniul de reglementare, și anume transportul public de persoane, este un domeniu a cărui importanță nu poate fi negată, că în cuprinsul expunerii de motive a proiectului de lege este justificată o situație ce impune adoptarea actului normativ în regim de urgență, Legea pentru modificarea și completarea unor acte normative în domeniul transportului de persoane respectă exigențele constituționale, precum și condițiile și limitele conturate de instanța constituțională, astfel încât criticile de neconstituționalitate, prin raportare la art.114 coroborat cu art.61 și art.1 alin.(4) din Constituție, sunt neîntemeiate.

21. **Președintele Senatului** nu a transmis punctul său de vedere asupra obiecției de neconstituționalitate.

22. În baza art.76 din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, precum și a art.47 alin.(4) din Regulamentul de organizare și funcționare a Curții Constituționale, s-a solicitat Guvernului să transmită, până pe data de 21 ianuarie 2020, dacă a fost solicitat avizul Consiliului Economic și Social cu privire la legea menționată. Până la data pronunțării prezentei decizii, Guvernul nu a răspuns solicitării Curții Constituționale.

CURTEA,

examinând sesizarea de neconstituționalitate, punctul de vedere al președintelui Camerei Deputaților și al Guvernului, raportul întocmit de judecătorul-raportor, dispozițiile criticate, raportate la prevederile Constituției, precum și Legea nr.47/1992, reține următoarele:

23. Curtea Constituțională a fost legal sesizată și este competentă, potrivit dispozițiilor art.146 lit.a) din Constituție, precum și ale art.1, art.10, art.15 și art.18 din Legea nr.47/1992, să soluționeze sesizarea de neconstituționalitate.

24. Astfel, autorii sesizării sunt 55 de deputați aparținând Grupului parlamentar al Partidului Social Democrat, titulari ai dreptului de sesizare a Curții Constituționale, în conformitate cu prevederile art.146 lit.a) din Constituție, fiind cel puțin 50 de deputați. Obiectul sesizării se încadrează în competența Curții, delimitată de textele mai sus menționate, acesta vizând Legea pentru modificarea și completarea unor acte normative în domeniul transportului de persoane, lege adoptată de Parlament, dar nepromulgată. În ceea ce privește termenul de sesizare, se constată că, potrivit fișei legislative, Guvernul și-a angajat răspunderea asupra legii în data de 12 decembrie 2019, la data de 16 decembrie 2019 a fost depusă la secretarul general al Camerei Deputaților, pentru exercitarea dreptului de sesizare asupra constituționalității legii, iar la data de 18 decembrie 2019 a fost trimisă la promulgare. Sesizarea de neconstituționalitate a fost înregistrată la Curtea Constituțională în data de 16 decembrie 2019, așadar, în cadrul termenului stabilit de art.77 alin.(1) din Constituție.

25. **Dispozițiile constituționale invocate** sunt cuprinse în art.1 alin.(4) privind principiul separației puterilor în stat, art.1 alin.(5) privind principiul securității juridice, art.61- *Rolul și structura* (Parlamentului) și art.114 – *Angajarea răspunderii Guvernului*.

26. Examinând obiecția de neconstituționalitate, Curtea constată că în motivarea acesteia au fost formulate exclusiv critici de neconstituționalitate extrinsecă, vizând nerespectarea condițiilor constituționale stabilite pentru angajarea răspunderii și, respectiv, lipsa avizului Consiliului Economic și Social, critici ce vor fi analizate în mod distinct în cele ce urmează.

Criticile de neconstituționalitate raportate la art.1 alin.(4), art.61 alin.(1) și art.114 din Constituție. Angajarea răspunderii Guvernului asupra proiectului de lege cu nerespectarea condițiilor constituționale

(1) Jurisprudența Curții Constituționale referitoare la instituția angajării răspunderii asupra unui proiect de lege

27. Potrivit art.61 alin.(l) teza a doua din Constituție, „Parlamentul este [...] unica autoritate legiuitoare a țării.” Constituția prevede, totodată, două instrumente la dispoziția Guvernului, care îi permit să intre în sfera de reglementare primară a relațiilor sociale, fie prin angajarea răspunderii sale în fața Parlamentului, în condițiile art. 114, fie prin emiterea de ordonanțe, respectiv ordonanțe de urgență, în condițiile art.115. Câtă vreme utilizarea acestor instrumente se realizează în conformitate cu cadrul constituțional de referință, este respectat rolul Parlamentului, configurat de prevederile cuprinse în art.61 din Constituție, precitate.

28. Dispozițiile art. 114 din Constituție, ce constituie sediul materiei în privința angajării răspunderii Guvernului asupra unui proiect de lege, prevăd că angajarea răspunderii Guvernului se realizează „în fața Camerei Deputaților și a Senatului, în ședință comună”, că Guvernul este demis dacă o moțiune de cenzură, depusă în termen de 3 zile de la prezentarea proiectului de lege, a fost votată în condițiile art. 113, adică cu votul majorității deputaților și senatorilor, că, dacă Guvernul nu a fost demis, proiectul de lege prezentat, modificat sau completat, după caz, cu amendamente acceptate de Guvern, se consideră adoptat. Constituția nu stabilește în mod expres, în art.114, nicio condiție referitoare la natura proiectului de lege, structura acestuia, numărul proiectelor de lege cu privire la care Guvernul își poate angaja răspunderea în aceeași zi sau într-o altă perioadă de timp dată, ori cu privire la momentul în care Guvernul decide să își angajeze răspunderea. Aceasta nu înseamnă, însă, că Guvernul își poate angaja răspunderea oricând și în orice condiții, sens în care Curtea Constituțională s-a pronunțat, reținând că **“acceptarea ideii potrivit căreia Guvernul își poate angaja răspunderea asupra unui proiect de lege în mod discreționar, oricând și în orice condiții, ar echivala cu transformarea acestei autorități în autoritate publică legiuitoare, concurentă cu Parlamentul în ceea ce privește atribuția de legiferare”** (a se vedea Decizia nr.1557 din 18 noiembrie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.40 din 19 ianuarie 2010, Decizia nr.1431 din 3 noiembrie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.758 din 12 noiembrie 2010). O interpretare dată dispozițiilor art.114 din Legea fundamentală în sensul unei puteri discreționare acordate Guvernului este în totală contradicție cu cele 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, încalcând în mod flagrant dispozițiile art.I alin.(4) și ale art.61 alin.(l) din Constituție (a se vedea Decizia nr.1431 din 3 noiembrie 2010, precitată).

29. Pornind de la aceste considerente de principiu, bazate pe o interpretare sistematică a dispozițiilor constituționale care configurează rolul Parlamentului și al Guvernului în cadrul regimului de separație și echilibru al puterilor în stat, Curtea a statuat în privința **condițiilor în care Guvernul are legitimarea constituțională să-și angajeze răspunderea în fața Parlamentului asupra unui proiect de lege**, în conformitate cu art. 114 din Constituție, după cum urmează: **existența unei urgențe în adoptarea măsurilor conținute în legea asupra căreia Guvernul și-a angajat răspunderea; necesitatea ca reglementarea în cauză să fie adoptată cu maximă celeritate; importanța domeniului reglementat; aplicarea imediată a legii în cauză** (a se vedea Decizia nr.1.655 din 28 decembrie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.51 din 20 ianuarie 2010, Decizia nr.383 din 23 martie 2011,

publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.281 din 21 aprilie 2011, Decizia nr.799 din 17 iunie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.440 din 23 iunie 2011).

30. Față de jurisprudența citată, urmează ca instanța constituțională să stabilească dacă Legea pentru modificarea și completarea unor acte normative în domeniul transportului de persoane, asupra căreia Guvernul și-a angajat răspunderea, îndeplinește condițiile mai sus menționate.

(2) Analiza actului normativ criticat cu raportare la art.1 alin.(4), art.61 alin.(1) și art.114 din Constituție, astfel cum a fost interpretat în jurisprudența citată

31. Examinând, mai întâi, contextul legislativ în care Guvernul și-a angajat răspunderea asupra proiectului legii criticate în prezenta cauză, Curtea constată că în domeniul de reglementare al acesteia au fost adoptate de către Parlament și, respectiv, de către Guvern, într-un interval de timp relativ scurt (aproximativ 1 an), o serie de acte normative care au consacrat soluții legislative diferite/opuse, situație adusă la cunoștință Curții Constituționale și într-o cauză precedentă, printr-o excepție de neconstituționalitate formulată de Avocatul Poporului.

32. Astfel, Legea serviciilor de transport public local nr.92/2007, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.262 din 19 aprilie 2007, cu modificările și completările ulterioare, a fost modificată prin Legea nr.328/2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.1106 din 28 decembrie 2018. Potrivit expunerii de motive, legiuitorul primar, prin modificările la Legea nr.92/2007, a urmărit "delimitarea mai clară a serviciilor în ceea ce privește transportul public local și extinderea acestui serviciu și la nivel județean". Astfel, **în tot cuprinsul legii, s-a înlocuit sintagma „transport public local” cu sintagma „transport public local și județean”.**

33. Ulterior, prin **Ordonanța de urgență a Guvernului nr.51/2019**, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.535 din 28 iunie 2019, **transportul rutier județean de persoane a fost exclus din sfera ”serviciului public de transport”**, așa cum este definit de Regulamentul (CE) nr.1370/2007 al Parlamentului European și al Consiliului din 23 octombrie 2007 privind serviciile publice de transport feroviar și rutier de călători și de abrogare a Regulamentelor (CEE) nr.1191/69 și nr.1107/70 ale Consiliului (denumit în continuare *Regulamentul nr. 1370/2007*), publicat în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene, Seria L, nr.315 din 3 decembrie 2007, act european invocat, deopotrivă, în Legea nr.328/2018, precitată. În mod corelativ, a fost modificată Ordonanța Guvernului nr.27/2011 privind transporturile rutiere, unde au fost stabilite în mod clar atribuțiile consiliilor județene în domeniul transportului rutier județean de persoane (a se vedea art.IV pct.4 din Ordonanța de urgență nr.51/2019). Ordonanța de urgență a Guvernului nr.51/2019 a avut, în esență, următoarele justificări, precizate în Nota de fundamentare: faptul că transportul rutier județean nu a îndeplinit caracteristicile de serviciu public și, în consecință, județele nu dețin mijloace de transport și nu au acordat compensații pentru obligații de serviciu public; lipsa prelungirii licențelor de traseu pentru operatorii economici ar fi blocat deplasarea călătorilor în interiorul județelor, care ar fi pus în pericol drepturile constituționale privind nivelul de trai și mobilitatea; potrivit Regulamentului nr.1370/2007 și dispozițiilor de la art.4 alin.(l) lit.h) din Legea nr.92/2007, prin *obligație de serviciu public* se înțelege o cerință definită sau stabilită de autoritatea competentă pentru a asigura servicii publice de transport de călători de interes general, pe care un operator, dacă ar ține seama de propriile sale interese comerciale,

nu și le-ar asuma sau nu și le-ar asuma în aceeași măsură sau în aceleași condiții fără a fi retribuit. (...) în practică, se constată că transportul rutier județean de persoane nu îndeplinește caracteristicile de serviciu public, întrucât operatorii economici, transportatori licențiați, își asumă prestarea transportului de persoane în condiții de piață, fără intervenția autorităților administrației publice centrale sau locale; includerea transportului rutier județean de persoane în sfera serviciilor publice atrage implicit acordarea de compensații de la bugetele locale ale județelor, cu impact negativ asupra cheltuielilor consiliilor județene.

34. Ordonanța de urgență a Guvernului nr.51/2019 a format obiectul unei excepții de neconstituționalitate ridicate direct de Avocatul Poporului, care a fost respinsă ca inadmisibilă prin Decizia nr.785 din 28 noiembrie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.114 din 14 februarie 2020. Curtea a reținut, în esență, că **prin criticile formulate au fost invocate aspecte de oportunitate a reglementării, care nu intră în competența Curții Constituționale, precum și o lipsă a motivării excepției de neconstituționalitate**. Curtea a observat, însă, că sesizarea formulată de Avocatul Poporului este de natură să atragă atenția asupra unei probleme importante pentru comunitățile locale și pentru societate în general. Fără îndoială că ansamblul de reglementări care s-au succedat în domeniu, neclare, contradictorii, fără o precisă fundamentare, acțiunile sau lipsa de acțiune a autorităților cu competențe în materie, situația neclară la nivel local în privința interpretării și aplicării cadrului legal de referință impun o analiză, dar aceasta excedează celei de constituționalitate. Ca urmare, Curtea a reținut că problema ridicată de Avocatul Poporului pe calea excepției de neconstituționalitate este de competența autorităților centrale și locale, precum și a legiuitorului investit cu aprobarea ordonanței de urgență criticate. Curtea a constatat, în acest sens, că Legea de aprobare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr.51/2019 a fost adoptată de Senat, ca primă Cameră sesizată, cu modificări și completări. Ca urmare, Senatul și-a însușit soluția legislativă a Guvernului (cu modificări), legea de aprobare a ordonanței de urgență contestate aflându-se în Camera Deputaților, retrimisă pentru raport la Comisiile de specialitate competente. Examinarea aspectelor de pură oportunitate, în sensul identificării acelei soluții legislative care este mai adecvată din perspectiva scopului reglementării, revine Parlamentului, care poate aproba sau respinge ordonanța de urgență.

35. La data angajării răspunderii asupra proiectului de lege criticat în prezenta cauză subzista aceeași situație constatată cu prilejul examinării excepției de neconstituționalitate ridicate de Avocatul Poporului cu privire la Ordonanța de urgență a Guvernului nr.51/2019. Astfel, **Proiectul de lege privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.51/2019** pentru modificarea și completarea unor acte normative în domeniul transporturilor de persoane, înregistrat la Senat la data de 28 iunie 2019, adoptat în ședința din data de 23 septembrie 2019, în sensul aprobării, cu modificări și completări, a Ordonanței de urgență a Guvernului nr.51/2019, a fost transmis, spre dezbateri și adoptare, Camerei Deputaților, în conformitate cu prevederile art. 75 alin.(1) și (3) din Constituție, unde a fost înregistrat la data de 1 octombrie 2019, cu nr.PI-x 407/2019. La aceeași dată, proiectul a fost trimis pentru raport la Comisia pentru industrii și servicii, Comisia pentru administrație publică și amenajarea teritoriului și la Comisia pentru transporturi și infrastructură, iar pentru aviz la Comisia buget, finanțe și bănci și Comisia juridică, de disciplină și imunități. Membrii Comisiei juridice, de disciplină și imunități au examinat inițiativa legislativă supusă

avizării, expunerea de motive, avizul favorabil al Consiliului Economic și Social și avizul favorabil al Consiliului Legislativ. În urma dezbaterilor s-a hotărât, cu majoritate de voturi, avizarea favorabilă a proiectului de lege, în forma transmisă Comisiei juridice, de disciplină și imunități de către Biroul Permanent. Proiectul a fost trimis pentru raport suplimentar la Comisia pentru industrii și servicii, Comisia pentru administrație publică și amenajarea teritoriului și la Comisia pentru transporturi și infrastructură.

36. **În acest context și-a angajat Guvernul răspunderea asupra Legii pentru modificarea și completarea unor acte normative în domeniul transportului de persoane**, în data de 12 decembrie 2019, iar legea adoptată a fost transmisă la promulgare la data de 18 decembrie 2019. Potrivit expunerii de motive, **"prin proiectul de lege se propune abrogarea prevederilor din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.51/2019 pentru modificarea și completarea unor acte normative în domeniul transportului de persoane, astfel încât transport rutier contra cost de persoane prin servicii regulate la nivel județean să intre în sfera serviciilor publice"**. Cu alte cuvinte, Guvernul și-a angajat răspunderea asupra unui proiect de lege care consacră o soluție legislativă opusă celei pe care tot Guvernul a promovat-o cu câteva luni în urmă, și care era motivată tot prin invocarea urgenței măsurilor legislative în domeniu. Mai mult, legea de aprobare a actului normativ anterior (Ordonanța de urgență a Guvernului nr.51/2019) era la momentul angajării răspunderii în procedură legislativă, în comisiile de specialitate în Camera Deputaților, după aprobarea, cu modificări, de către Senat, în calitate de primă Cameră sesizată.

37. Examinând, în continuare, actul criticat, cu raportare la condițiile angajării răspunderii consacrate de normele constituționale de referință, astfel cum au fost interpretate în jurisprudența sa, Curtea constată că primele două condiții, respectiv **existența unei urgențe în adoptarea măsurilor conținute în legea asupra căreia Guvernul și-a angajat răspunderea**, precum și **necesitatea ca reglementarea în cauză să fie adoptată cu maximă celeritate**, sunt susținute de inițiator în expunerea de motive a legii, unde se precizează, la secțiunea „schimbări preconizate”, că „în temeiul Ordonanței de urgență a Guvernului nr.51/2019 operatorii economici au solicitat prelungirea licențelor doar pe traseele rentabile, iar cele nerentabile au rămas neacoperite. Se impune adoptarea acestei legi, în regim de urgență, pentru includerea transportului județean de persoane în sfera serviciilor publice, astfel încât să se asigure accesul la educație al elevilor din mediile vulnerabile, respectiv al elevilor care își au domiciliul în localitățile care nu sunt cuprinse în trasee rentabile din punct de vedere economic pentru operatorii care prestează transportul rutier de persoane. Aceste consecințe negative sunt repercutate și asupra altor categorii de persoane vulnerabile (bătrâni, persoane cu dizabilități)”.

38. Teoretic, această motivare ar putea acredita ideea unei urgențe a măsurilor în cauză și a necesității de adoptare cu celeritate a modificărilor legislative dacă ar fi însoțită și de o fundamentare, în conformitate cu dispozițiile Legii nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, care stabilesc, în art.6 și art.7, următoarele:

- Articolul 6: *"(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) Pentru fundamentarea noii reglementări se va pomeni de la dezideratele sociale prezente și de perspectivă, precum și de la insuficiențele legislației în vigoare.

(3) **Proiectele de acte normative se supun spre adoptare însoțite de o expunere de motive, o notă de fundamentare sau un referat de aprobare, precum și de un studiu de impact, după caz.**

(4) Actele normative cu impact asupra domeniilor social, economic și de mediu, asupra bugetului general consolidat sau asupra legislației în vigoare sunt elaborate pe baza unor documente de politici publice aprobate de Parlament sau de Guvern. Guvernul definește tipurile și structura documentelor de politică publică. ”

- Articolul 7: **”(1) Evaluarea preliminară a impactului proiectelor de lege, a propunerilor legislative și a celorlalte proiecte de acte normative reprezintă un set de activități și proceduri realizate cu scopul de a asigura o fundamentare adecvată a inițiativelor legislative. Evaluarea preliminară a impactului presupune identificarea și analizarea efectelor economice, sociale, de mediu, legislative și bugetare pe care le produc reglementările propuse.**

(2) Evaluarea preliminară a impactului proiectelor de acte normative este considerată a fi modalitatea de fundamentare pentru soluțiile legislative propuse și trebuie realizată înainte de adoptarea actelor normative.

(3) Fundamentarea noii reglementări trebuie să aibă în vedere atât evaluarea impactului legislației specifice în vigoare la momentul elaborării proiectului de act normativ, cât și evaluarea impactului politicilor publice pe care proiectul de act normativ le implementează.

(3¹) Propunerile legislative, proiectele de legi și celelalte proiecte de acte normative vor fi însoțite, în mod obligatoriu, de o evaluare preliminară a impactului noilor reglementări asupra drepturilor și libertăților fundamentale ale omului.

(4) **Evaluarea preliminară a impactului este realizată de inițiatorul proiectului de act normativ.** În cazul unor proiecte de acte normative complexe, evaluarea impactului poate fi realizată, pe baza unui contract de prestări de servicii, de către institute de cercetare științifică, universități, societăți comerciale sau organizații ne guvernamentale, în conformitate cu prevederile legale în vigoare referitoare la achizițiile publice.(...)”.

39. De asemenea, art.33 din Legea nr.24/2000, cu denumirea marginală *Studiul de impact*, stabilește că:

”(1)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.

(2) Studiul de impact este întocmit, de regulă, de structurile de specialitate în domeniu ale administrației publice centrale, la cererea Guvernului. Pentru propunerile legislative inițiate de deputați sau

de senatori, studiile de impact se întocmesc prin grija ministerelor de resort, la solicitarea comisiilor parlamentare.

(3) În studiul de impact se face referire:

- a) la starea de fapt existentă la momentul elaborării noii reglementări;
- b) la modificările care se propun a fi aduse legislației existente;
- c) la obiectivele urmărite prin modificarea legislației existente;
- d) la mijloacele disponibile în vederea realizării scopurilor propuse;
- e) la dificultățile care ar putea fi întâmpinate în aplicarea noilor dispoziții;
- f) la evaluarea costurilor impuse de adoptarea proiectului de lege și a eventualelor economii bugetare generate de aceasta, la motivele care stau la baza acestei evaluări, precum și la modalitatea de calcul al costurilor și economiilor;
- g) la beneficiile rezultate prin implementarea proiectului de lege, altele decât cele de natură economică;
- h) la analiza comparativă a costurilor și a beneficiilor pe care le implică proiectul de lege, din care să reiasă dacă beneficiile sunt justificate de costuri. ”

40. Or, în cuprinsul expunerii de motive, se menționează că măsurile prevăzute de proiectul de lege au impact pozitiv *”asupra calității transportului rutier la nivel județean”, ”asupra mediului concurențial”, ”asupra calității vieții tuturor cetățenilor, inclusiv a elevilor, pensionarilor și categoriilor de persoane defavorizate”, precum și ”beneficii directe asupra mediului de afaceri, prin stimularea activității transportului rutier de călători, în condiții de concurență ’, fără nicio referire la vreun studiu/document de fundamentare a acestor concluzii. Mai mult, în condițiile în care actul normativ abrogă Ordonanța de urgență a Guvernului nr.51/2019, ”astfel încât transportul rutier contra cost de persoane prin servicii regulate la nivel județean să intre în servicii publice”, arătându-se că ”pentru asigurarea transportului rutier la nivel județean este necesar să se asigure posibilitatea consiliilor județene de a implementa procedurile necesare pentru aplicarea legislației în materia achizițiilor publice/achizițiilor sectoriale”, nu se reține niciun impact asupra sarcinilor administrative.*

41. Analizând, în continuare, **condiția referitoare la aplicarea imediată a legii în cauză**, Curtea constată că strict formal, respectiv în ceea ce privește intrarea în vigoare în condițiile art.78 din Constituție, legea se aplică imediat. Se observă însă că, în conținutul expunerii de motive, se rețin următoarele: *”pentru asigurarea unei perioade de tranziție sub aspectul conferirii posibilității consiliilor județene de a aplica Regulamentul nr.1370/2007, se propune termenul 31 decembrie 2020, dată maximă până la care trebuie încheiate contractele de servicii publice, perioadă în care transportul rutier contra cost de persoane prin servicii regulate la nivel județean se desfășoară în baza actualelor licențe de traseu, eliberate în temeiul art.X din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.51/2019”*.

42. Mai mult, art.VI din legea criticată stabilește următoarele:

”(1) Consiliile județene au obligația de a derula, până la data de 1 iulie 2021, procedurile pentru încheierea contractelor de servicii publice, potrivit Regulamentului (CE) nr.1370/2007 al Parlamentului European și al Consiliului din 23 octombrie 2007 privind serviciile publice de transport feroviar și rutier de

călători și de abrogare a Regulamentelor (CEE) nr.1. 191/69 și nr.1.107/70 ale Consiliului, cu modificările și completările ulterioare.

(2) Până la data încheierii contractelor de servicii publice prevăzute la alin.(1), transportul rutier contra cost de persoane prin servicii regulate la nivel județean se desfășoară în baza actualelor licențe de traseu.

(3) Valabilitatea actualelor programe de transport județean și, după caz, a licențelor de traseu pentru transportul rutier contra cost de persoane prin servicii regulate, la nivel județean, se prelungește până la data de 30 iunie 2021”.

43. Cu alte cuvinte, Guvernul a motivat urgența angajării răspunderii prin faptul că, în temeiul ordonanței de urgență abrogate, operatorii economici ar fi solicitat prelungirea licențelor doar pentru traseele rentabile, iar cele nerentabile ”au rămas neacoperite”, ceea ce ar afecta diverse categorii de persoane vulnerabile. Cu toate acestea însă, în conținutul legii se menține valabilitatea programelor de transport și a licențelor de traseu actuale până la 30 iunie 2021. Astfel fiind, nu se justifică intervenția legislativă pe calea angajării răspunderii, întrucât **nu se realizează o rezolvare imediată a unei situații care reclamă măsuri urgente, respectiv nu se oferă un răspuns rapid la cerințele curente sesizate. Legea criticată apare astfel ca fiind adoptată strict pentru promovarea unei alte soluții legislative decât cea aflată în procedură parlamentară.** Or, recurgerea la angajarea răspunderii Guvernului asupra unui proiect de lege, adică la o procedură excepțională, simplificată și accelerată de adoptare a unei legi, numai pentru a promova o altă soluție legislativă decât cea care face obiectul dezbaterilor parlamentare, adică exclusiv pentru ocolirea acestor dezbateri, nu își găsește suport constituțional.

44. Din această perspectivă, Curtea constată că nu este îndeplinită nici **condiția referitoare la importanța domeniului reglementat, astfel cum această condiție a fost caracterizată de Curtea Constituțională prin Decizia nr.51 din 25 ianuarie 2012**, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.90 din 3 februarie 2012. Curtea a realizat, cu acel prilej, o serie de distincții, dincolo de criteriile de ordin formal stabilite în jurisprudența sa de până atunci. Constatând importanța domeniului de reglementare (acolo cel electoral), Curtea a reținut că se recomandă ca reglementările în materie **”să fie dezbătute în Parlament, iar nu adoptate pe calea unei proceduri cu caracter de excepție, prin care Parlamentul este ocolit, dar obligat la un vot tacit asupra unui conținut normativ aflat la aprecierea aproape exclusivă a Guvernului.”** Curtea a subliniat **”importanța pentru buna funcționare a statului de drept, a colaborării dintre puterile statului, care trebuie să se manifeste în spiritul normelor de loialitate constituțională”.**

45. În prezenta cauză se observă că în decurs de un an (decembrie 2018- decembrie 2019), s-au promovat de către Parlament și Guvern, succesiv, pe calea procedurii legislative ordinare, a ordonanței de urgență, a angajării răspunderii Guvernului asupra unui proiect de lege, diverse soluții pentru același domeniu de reglementare, toate motivate cu raportare la aceeași reglementare europeană și în realizarea acelorași deziderate de protecție a unor drepturi fundamentale și de protejare și dezvoltare a mediului concurențial. Curtea mai observă, în acest sens, că Regulamentul nr.1.370/2007, de care se prevalează toți inițiatorii actelor normative menționate, nu impune un anumit regim juridic pentru serviciile de transport,

ci stabilește condiții pentru autorități atunci când impun sau contractează obligații de serviciu public. Potrivit art.1 din Regulamentul menționat, "(1) Scopul prezentului regulament este acela de a defini modul în care, în conformitate cu normele dreptului comunitar, autoritățile competente pot acționa în domeniul transportului public de călători pentru a garanta prestarea de servicii de interes general care sunt, printre altele, mai numeroase, mai sigure, de calitate mai bună sau au costuri mai scăzute decât cele pe care le-ar fi permis numai acțiunea forțelor pieței. În acest scop, **prezentul regulament stabilește condițiile în care autoritățile competente, atunci când impun sau contractează obligații de serviciu public, compensează operatorii de servicii publice pentru costurile suportate și/sau acordă drepturi exclusive în schimbul îndeplinirii obligațiilor de serviciu public.** (2) Prezentul regulament se aplică exploatării naționale și internaționale a serviciilor publice de transport de călători pe calea ferată și cu alte moduri de transport pe șine, precum și de transport rutier, cu excepția serviciilor exploatare în principal pentru interesul lor istoric sau turistic. Statele membre pot aplica prezentul regulament transportului în comun pe căi navigabile interioare, fără a aduce atingere Regulamentului (CEE) nr.3577/92 al Consiliului din 7 decembrie 1992 de aplicare a principiului liberei circulații a serviciilor la transporturile maritime în interiorul statelor membre (cabotaj maritim) (1), pe ape maritime naționale." Potrivit art.2 lit.e) din Regulament "prin «obligație de serviciu public» se înțelege o cerință definită sau stabilită de către o autoritate competentă, pentru a asigura servicii publice de transport de călători de interes general, pe care un operator, dacă ar ține seama de propriile sale interese comerciale, nu și le-ar asuma sau nu și le-ar asuma în aceeași măsură sau în aceleași condiții fără a fi retribuit. "

46. Câtă vreme soluția legislativă anterior identificată și promovată de Guvern se află în procedură parlamentară, iar în acest domeniu s-au succedat reglementări contradictorii adoptate succesiv de Parlament și Guvern, contestate la Curtea Constituțională de Avocatul Poporului, cu privire la care este de notorietate că au produs controverse în spațiul public, angajarea răspunderii Guvernului în cauză, fără o temeinică fundamentare, pune în discuție nu doar nerespectarea dispozițiilor art.114 din Constituție, prin neîntrunirea condițiilor constituționale ale angajării răspunderii Guvernului asupra unui proiect de lege, ci și încălcarea obligației de loialitate constituțională care trebuie să caracterizeze raporturile dintre autoritățile publice, în cadrul regimului de separație și echilibru al puterilor în cadrul statului de drept.

47. Pentru toate aceste considerente, Curtea constată că sunt întemeiate criticile formulate de autorii sesizării cu raportare la art.1 alin.(4), art.61 și art.14 din Constituție.

(3) Criticile de neconstituționalitate raportate la art.1 alin.(5) din Constituție - lipsa avizului Consiliului Economic și Social

48. Se mai susține că legea criticată încalcă dispozițiile constituționale cuprinse în art.1 alin.(5) privind principiul securității juridice, în componenta referitoare la calitatea legii, dat fiind faptul că nu s-a solicitat avizul Consiliului Economic și Social la elaborarea sa.

49. Examinând expunerea de motive, se constată că în cuprinsul acesteia s-a consemnat, la rubrica "Informații privind avizarea", doar faptul că s-a transmis de către Consiliul Concurenței Adresa nr.17109/2019. Pentru deplina lămurire a acestui aspect, s-au cerut relații Guvernului, însă acesta nu a făcut dovada solicitării avizului Consiliului Economic și Social. Cât privește punctul de vedere transmis și

atașat la dosarul cauzei, se constată că nu cuprinde nicio referire la critica vizând lipsa solicitării acestui aviz.

50. Curtea reține, în acest sens, că, potrivit art. 141 din Constituție, "*Consiliul Economic și Social este organul consultativ al Parlamentului și al Guvernului în domeniile de specialitate stabilite prin legea sa organică de înființare, organizare și funcționare*".

51. Potrivit art.2 alin.(l) și (2) din Legea nr.248/2013 privind organizarea Consiliului Economic și Social, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.740 din 2 octombrie 2015, "(1) *Consiliul Economic și Social este consultat obligatoriu asupra proiectelor de acte normative inițiate de Guvern sau a propunerilor legislative ale deputaților ori senatorilor. Rezultatul acestei consultări se concretizează în avize la proiectele de acte normative.*

(2) *Domeniile de specialitate ale Consiliului Economic și Social sunt:*

- a) politicile economice;*
- b) politicile financiare și fiscale;*
- c) relațiile de muncă, protecția socială, politicile salariale și egalitatea de șanse și de tratament;*
- d) agricultură, dezvoltare rurală, protecția mediului și dezvoltare durabilă;*
- e) protecția consumatorului și concurență loială;*
- f) cooperăție, profesii liberale și activități independente;*
- f) drepturi și libertăți cetățenești;*
- g) politicile în domeniul sănătății;*
- h) politicile în domeniul educației, tineretului, cercetării, culturii și sportului.(...)"*

52. Potrivit art.5 lit.a) din același act normativ, „*Consiliul Economic și Social exercită următoarele atribuții: a) avizează proiectele de acte normative din domeniile de specialitate prevăzute la art. 2 alin. (2), inițiate de Guvern, precum și propunerile legislative ale deputaților și senatorilor, invitând inițiatorii la dezbateră actelor normative;*”

53. Legea 24/2000 impune, prin art.31 alin.(3), ca forma finală a instrumentelor de prezentare și motivare a proiectelor de acte normative să facă referiri la avizul Consiliului Legislativ și, după caz, al altor autorități avizatoare, precum Consiliul Economic și Social. Desigur că nu este obligatorie și obținerea unui aviz, iar procedura legislativă nu poate fi obstrucționată de pasivitatea autorităților avizatoare, însă, **în cauză, rezultă că un astfel de aviz nu a fost solicitat.** Or, este evident că actul normativ criticat acoperă o sferă de relații sociale complexe, subsumate politicilor economice, de protecție socială, drepturilor și libertăților cetățenești. Astfel cum se reține în expunerea de motive a legii, măsurile prevăzute de proiectul de lege sunt preconizate să aibă „*beneficii directe asupra mediului de afaceri, prin stimularea activității transportului rutier de călători, în condiții de concurență*”, precum și „*impact pozitiv asupra calității vieții tuturor cetățenilor, inclusiv a elevilor, pensionarilor și categoriilor de persoane defavorizate.*”

54. Ca urmare, având în vedere dispozițiile constituționale și legale citate, absența solicitării avizului Consiliului Economic și Social este de natură să susțină neconstituționalitatea extrinsecă a legii, în raport

cu prevederile art.I alin.(3) și (5), coroborate cu cele ale art. 141 din Constituție, criticile formulate fiind întemeiate.

55. Pentru considerentele arătate, în temeiul art.146 lit.a) și al art.147 alin.(4) din Constituție, precum și al art.11 alin.(1) lit.A.a), al art.15 alin.(1) și al art.18 alin.(2) din Legea nr.47/1992, cu unanimitate de voturi,

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

În numele legii

DECIDE:

Admite obiecția de neconstituționalitate formulată de un număr de 55 de deputați aparținând Grupului parlamentar al Partidului Social Democrat și constată că Legea pentru modificarea și completarea unor acte normative în domeniul transportului de persoane este neconstituțională în ansamblul său.

Definitivă și general obligatorie.

Decizia se comunică Președintelui României, președinților celor două Camere ale Parlamentului și prim-ministrului și se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I.

Pronunțată în ședința din data de 29 ianuarie 2020.

OPINIE CONCURRENTĂ

În acord doar cu unele din motivele pentru care Curtea Constituțională a admis obiecția de neconstituționalitate a Legii pentru modificarea și completarea unor acte normative în domeniul transportului de persoane formulăm prezenta **opinie concurrentă**, apreciind că **sesizarea de neconstituționalitate trebuia admisă**, cu consecința constatării neconstituționalității legii în ansamblu, **doar pentru nerespectarea art.1 alin.5 din Constituție** pentru argumentele ce vor fi expuse în continuare:

1. Legea supusă controlului de constituționalitate, anume Legea pentru modificarea și completarea unor acte normative în domeniul transportului de persoane (PL-x nr.656/2019), a fost adoptată prin angajarea răspunderii Guvernului la data de 12 decembrie 2019 și avea ca scop **inclusiunea transportului rutier de persoane prin servicii regulate la nivel județean în sfera serviciilor publice**.

2. Pentru analiza constituționalității extrinseci a acestei legi este necesar a fi făcut un scurt istoric al reglementărilor referitoare la transportul rutier intrajudețean de persoane prin servicii regulate. Astfel, la origine, Legea serviciilor de transport public local nr.92/2007 avea ca obiect stabilirea cadrului juridic al *serviciilor de transport public la nivel local* (în comune, orașe și municipii). Prin Legea nr.328/2018 pentru modificarea și completarea Legii serviciilor de transport public local nr.92/2007 acest cadru juridic a fost *extins* și la nivel *județean* precum și în zonele asociațiilor de dezvoltare comunitară. Ordonanța de urgență a Guvernului nr.51/2019 pentru modificarea și completarea unor acte normative în domeniul transporturilor de persoane a exclus transportul rutier de persoane prin servicii regulate la nivel *județean* din sfera serviciilor publice. Legea pentru modificarea și completarea unor acte normative în domeniul transportului

de persoane (PL-x nr.656/2019) a inclus transportul rutier de persoane prin servicii regulate la nivel *județean* în sfera serviciilor publice.

După cum se poate constata, în decurs de un an (decembrie 2018 - decembrie 2019) în domeniul **transportului rutier intrajudețean de persoane prin servicii regulate** au intervenit succesiv și cadentat trei acte normative contradictorii, adoptate prin procedura legislativă ordinară, prin delegare legislativă de urgență și, respectiv, prin angajarea răspunderii Guvernului.

3. Printre argumentele utilizate în sprijinul tuturor acestor reglementări se numără și prevederile Regulamentului (CE) nr.1071/2009 al Parlamentului European și al Consiliului din 21 octombrie 2009 de stabilire a unor norme comune privind condițiile care trebuie îndeplinite pentru exercitarea ocupației de operator de transport rutier. După cum rezultă din titlul, precum și din conținutul normativ al regulamentului european, acesta nu impune nici una (serviciu public), nici alta (serviciu comercial) din cele două posibile abordări cu privire la transportul rutier intrajudețean de persoane prin servicii regulate, ci stabilește doar condițiile în care autoritățile competente din statele membre ale Uniunii Europene pot acționa în domeniul transportului public de călători în măsura în care ele, în mod autonom, decid că în această materie se impune prestarea contra cost de *servicii economice de interes general*, în conformitate cu sensul dat acestei noțiuni de dreptul Uniunii Europene prin Cadrul european de calitate pentru serviciile de interes general (SIG). Prin urmare, reglementarea europeană este neutră față de antinomia normativă aflată în atenția Curții Constituționale în această speță.

4. Principalul argument invocat pentru susținerea neconstituționalității extrinseci a Legii pentru modificarea și completarea unor acte normative în domeniul transportului de persoane (PL-x nr.656/2019) este acela că angajarea răspunderii Guvernului nu este posibilă atunci când **prin această procedură se urmărește promovarea unei alte soluții legislative decât una promovată anterior tot de Guvern și care se află în procedură legislativă ordinară în camera decizională**. În sprijinul acestui argument este citată jurisprudența evolutivă a Curții Constituționale cu privire la angajarea răspunderii Guvernului, care tratat și constant a restrâns marja de discreționaritate de care se bucură executivul atunci când dorește să recurgă la această procedură, și în mod particular Decizia nr.1.431 din 3 noiembrie 2010, publicată în Monitorul oficial al României, Partea I, nr.758 din 12 noiembrie 2010. Prin aceasta decizie, dată în soluționarea unui conflict juridic de natură constituțională, Curtea Constituțională a precizat că **oprirea procedurii legislative în una din camerele Parlamentului prin angajarea răspunderii Guvernului asupra aceluiași proiect de lege ca și cel aflat în dezbatere parlamentară** poate declanșa un blocaj constituțional între Parlament și Guvern. Altfel spus, dacă Guvernul reușește să stopeze o procedură legislativă aflată în plină desfășurare, prin angajarea răspunderii asupra **aceluiași conținut normativ**, care – prin ipoteză – nu este încă în vigoare dar pe care Guvernul îl dorește aplicabil cât mai rapid și, în considerarea acestei urgențe, recurge la procedura legislativă specială constând în angajarea răspunderii sale în fața Parlamentului, se poate ajunge la împiedicarea legiuitorului de a își exercita competențele decizionale proprii, adică la un blocaj constituțional.

5. Or situația din prezenta cauză este diferită sub două aspecte esențiale.

5.1. Pe de o parte, din punct de vedere formal, angajarea răspunderii Guvernului vizează PL-x nr.656/2019, care este un **act normativ distinct**, cu un conținut normativ diferit de cel la care se face referire atunci când se afirmă că se află deja în procedură legislativă ordinară. Într-adevăr, procedura legislativă aflată în desfășurare în fața Parlamentului vizează proiectul de lege privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.51/2019 pentru modificarea și completarea unor acte normative în domeniul transporturilor de persoane (PL-x nr.407/2019). Cele două proceduri legislative vizează conținuturi normative diferite și tocmai de aceea se pot desfășura în paralel fără a se afecta reciproc, astfel încât este greu de susținut că prin angajarea răspunderii sale asupra PL-x nr.656/2019 Guvernul ar fi blocat în vreun fel competența legislativă a Parlamentului ori că existența a două proceduri legislative diferite, dar ambele referitoare la domeniul transportului rutier intrajudețean de persoane prin servicii regulate, ar fi în sine o cauză de neconstituționalitate doar a uneia dintre cele două.

5.2. Pe de altă parte, din punct de vedere material, în cazul de față Guvernul și-a angajat răspunderea cu privire la un **alt conținut normativ** decât cel aflat în dezbatere parlamentară, astfel încât din nou nu se poate susține că el ar fi blocat în vreun fel competența legislativă a Parlamentului ori că existența a două soluții legislative cu privire la domeniul transportului rutier intrajudețean de persoane prin servicii regulate ar fi în sine o cauză de neconstituționalitate doar pentru una dintre ele. Este adevărat că soluția normativă promovată pe calea angajării răspunderii Guvernului este diametral opusă față de cea promovată pe calea procedurii legislative ordinare, dar trebuie avute în vedere două elemente:

- în particular, Guvernul și-a angajat răspunderea pentru a modifica un act normativ aflat deja în vigoare, respectiv Ordonanța de urgență a Guvernului nr.51/2019, fapt care justifică urgența intervenției executivului, căci doar pe durata aplicării soluției normative din această ordonanță de urgență transportul rutier intrajudețean de persoane nu se poate desfășura și sub formă de serviciu public. Dat fiind că ordonanțele de urgență nu pot intra în vigoare dacă nu sunt depuse spre dezbatere, în procedură de urgență, la Parlament, la data la care Guvernul și-a angajat răspunderea asupra soluției normative ce constă în reglementarea transportului rutier intrajudețean de persoane ca *serviciu public* (PL-x nr.656/2019) în cadrul autorității legislative se afla în desfășurare o procedură ordinară referitoare la validarea ori invalidarea soluției normative ce constă în reglementarea transportului rutier intrajudețean de persoane ca *serviciu comercial* (PL-x nr.407/2019). Însă indiferent de validarea ori invalidarea soluției normative referitoare la serviciul comercial, **soluția normativă referitoare la serviciul public urmărește să schimbe regimul juridic în vigoare** și nu să împiedice Parlamentul să se pronunțe asupra celeilalte variante.

- la un nivel mai general, **a interzice Guvernului să promoveze soluții legislative diferite sau contrare față de cele care se află în vigoare la un moment dat echivalează cu a interzice adaptarea sistemului normativ la evoluțiile sociale**. O astfel de concluzie este greu de susținut ori acceptat în cadrul democrației constituționale stabilite de Constituția României. Însă nici promovarea alternativă a unor soluții normative vădit opuse, la intervale de timp scurte și regulate, nu poate constitui un răspuns adecvat la necesara corespondență care trebuie să se stabilească între realitatea socială și cea normativă. Pe cale de consecință, fundamentarea cât mai temeinică a oricărei soluții normative, inițiale sau modificatoare, este un imperativ categoric în sensul filozofiei kantiene.

6. Pentru a fundamenta cât mai temeinic soluțiile normative adoptate de legiuitorul primar sau de cel delegat procedura legislativă include și **avize** din partea unor autorități publice autonome. O astfel de autoritate publică este Consiliul Economic și Social, organ consultativ al Parlamentului și al Guvernului, care trebuie în mod obligatoriu consultat asupra proiectelor de acte normative inițiate de Guvern sau asupra propunerilor legislative ale senatorilor ori deputaților chiar dacă avizele sale au doar valoare consultativă. Consiliul Economic și Social este alcătuit din reprezentanți ai partenerilor sociali și ai societății civile și poate contribui în mod semnificativ la fundamentarea unor soluții normative ce vizează stabilirea unor servicii publice de interes general pentru comunitățile locale ori județene. Prin urmare, consultarea sa în cadrul procedurii legislative nu trebuie privită ca o etapă pur formalistă, ci trebuie valorificată la întregul său potențial.

7. Procedura de adoptare a legilor a făcut obiectul unui control constant și atent din partea Curții Constituționale, care a subliniat importanța respectării tuturor regulilor procedurale pentru asigurarea principiului legalității consacrat de **art.1 alin.(5) din Constituție**.

8. Cu privire la rolul Consiliului Economic și Social și natura avizului acestuia prin raportare la procedura legislativă, într-o jurisprudență anterioară Curtea Constituțională a reținut că „art. 141 din Constituție se rezumă doar la consacarea rolului Consiliului Economic și Social de organ consultativ al Parlamentului și al Guvernului, iar pentru detalii privind domeniile de specialitate în care acesta este consultat, textul face trimitere la legea sa organică de înființare, organizare și funcționare. Norma constituțională, exprimând sintetic rolul pur consultativ pentru Parlament și Guvern al Consiliului Economic și Social, nu face niciun fel de referire expresă la obligația inițiatorilor proiectelor de acte normative de a solicita avizul consultativ al Consiliului Economic și Social și nici cu privire la mecanismele de consultare a acestui organ consultativ, acestea fiind tratate în legea de organizare și funcționare a acestuia, la care Legea fundamentală face trimitere” (Decizia nr.83 din 15 ianuarie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.187 din 25 martie 2009, Decizia nr.354 din 24 septembrie 2013 publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.764 din 9 decembrie 2013). De altfel, Curtea a afirmat și că, „dacă voința legiuitorului constituant ar fi fost în sensul impunerii obligativității solicitării avizului, atunci aceasta ar fi fost exprimată în cuprinsul art. 141 din Legea fundamentală, într-un mod asemănător celui folosit la redactarea art. 79, pentru reglementarea rolului și atribuțiilor Consiliului Legislativ”. Prin urmare, „nesolicitarea obligatorie a avizului consultativ al Consiliului Economic și Social de către Executiv la inițiativa proiectului ordonanței de urgență a Guvernului privind încadrarea în muncă și detașarea străinilor pe teritoriul României nu poate avea drept consecință neconstituționalitatea ordonanței, prin raportare la art. 141 din Constituție”.

9. Totuși, în jurisprudența sa recentă (Decizia nr.681 din 6 noiembrie 2018 publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.190 din 11 martie 2019), Curtea a constatat că, prin raportare la prevederile art. 1 alin. (5) din Constituție, neanalizate în jurisprudența anterioară, „obiecția de neconstituționalitate este întemeiată, deoarece, din consultarea fișei legislative a legii criticate, Curtea reține că avizul acestei autorități nu a fost solicitat”. Pentru a statua astfel Curtea a arătat că „potrivit art. 1 alin. (5) din Legea fundamentală, <<În România, respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie.>>

Or, dispozițiile art. 2 alin. (2) lit. c) din Legea nr.248/2013 - legea organică de înființare, organizare și funcționare a Consiliului Economic și Social - prevăd obligația inițiatorilor de proiecte sau propuneri legislative de a solicita avizul Consiliului Economic și Social în cazul în care reglementările preconizate vizează domeniile de specialitate ale Consiliului reprezentate de relațiile de muncă, protecția socială, politicile salariale și egalitatea de șanse și de tratament”. Curtea a constatat că, „în lipsa solicitării avizului cu prilejul declanșării procedurii parlamentare de legiferare a actului normativ examinat, au fost nesocotite prevederile art. 1 alin. (5) din Constituție”, „neavând relevanță dacă legiuitorul, în opera sa de legiferare, ar fi ținut sau nu seama de conținutul acestuia” (Decizia nr.681 din 6 noiembrie 2018 publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.190 din 11 martie 2019).

Și mai recent, Curtea Constituțională a statuat că „în aplicarea normelor constituționale de referință, Legea 24/2000 privind normele de tehnică legislativă impune, prin art. 31 alin. (3), (...), ca forma finală a instrumentelor de prezentare și motivare a proiectelor de acte normative să facă referiri la avizul Consiliului Legislativ și, după caz, al altor autorități avizatoare, precum Consiliul Economic și Social. Desigur că (...) nu este obligatorie și obținerea unui aviz, iar procedura legislativă nu poate fi obstrucționată de pasivitatea autorităților avizatoare. Însă, în cauză, un astfel de aviz nu a fost solicitat. Ca urmare, având în vedere dispozițiile constituționale și legale citate, absența solicitării avizului Consiliului Economic și Social este de natură să susțină neconstituționalitatea extrinsecă a legii, în raport de prevederile art. 1 alin. (3) și (5), coroborate cu cele ale art. 141 din Constituție” (Decizia nr.139 din 13 martie 2019 publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.336 din 3 mai 2019).

10. În prezenta cauză nu s-a putut face dovada solicitării avizului din partea Consiliului Economic și Social cu privire la Legea pentru modificarea și completarea unor acte normative în domeniul transportului de persoane (PL-x nr.656/2019), motiv pentru care, în conformitate cu jurisprudența recentă a Curții Constituționale, actul normativ astfel adoptat este neconstituțional în ansamblul său.

Pentru aceste motive considerăm că **Legea pentru modificarea și completarea unor acte normative în domeniul transportului de persoane este neconstituțională în ansamblul său numai pentru nerespectarea art.1 alin.(5) din Constituție** și nu și pentru nerespectarea art.61 și a art.114 din Constituție.

JUDECĂTORI,

Dr. Livia Stanciu

Prof.univ.dr. Elena-Simina Tănăsescu