



GVERNUL ROMÂNIEI
PRIMUL – MINISTRU

1324
09.07.2018

Biroul permanent al Senatului
Bp. 231 / 19.07.2018

PARLAMENTUL ROMÂNIEI
489 / 04.09.2018

Domnule președinte,

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

PUNCT DE VEDERE

referitor la *propunerea legislativă pentru modificarea Ordonanței Guvernului nr. 43/1997 privind regimul drumurilor*, inițiată de domnul senator UDMR Tânczos Barna (**Bp. 231/2018**).

I. Principalele reglementări

Inițiativa legislativă are ca obiect de reglementare modificarea art. 46 alin. (9) din *Ordonanța Guvernului nr. 43/1997 privind regimul drumurilor, republicată, cu modificările și completările ulterioare*, în sensul scutirii de la plata tarifelor pentru utilizare și acces în zona drumului pentru agenții economici care desfășoară activitate de comerț și servicii și folosesc zona drumului public pentru acces la proprietăți.

II. Observații

1. Precizăm că propunerea legislativă afectează toate căile rutiere, deci și drumurile de categorie inferioară cum ar fi drumurile județene, care aplică tarife de utilizare a zonei drumului comparabile cu cele practicate de Compania Națională de Administrare a Infrastructurii Rutiere (CNAIR SA), deci soluția propusă afectează și influențează negativ și încasările altor administratori de drum printre care și consiliile județene.

Ampriza și zona de siguranță care fac parte din zona drumului, în cazul drumurilor naționale, sunt concesionate de statul român către Ministerul Transporturilor și administrate de CNAIR SA, conform Anexei nr. 1 la contractul de concesiune MM 487/aprilie 2004 și, fiind terenuri ale statului concesionate, nu pot fi folosite gratis de către operatorii economici și prestatorii de servicii.

Precizăm că aceste suprafețe fac parte din inventarul bunurilor care alcătuiesc patrimoniul CNAIR SA și au număr de inventar și valoare, deci au statut juridic și produc, în consecință, efecte juridice.

Menționăm că valoarea contractelor încheiate de CNAIR SA pentru ocuparea suprafețelor din ampriză și zona de siguranță, prin amenajarea acceselor și obiectivelor socio-economice se ridică pentru anul 2017 la suma de 14.462.300 euro cu TVA.

Astfel, având în vedere cele menționate, precum și impactul negativ atât asupra bugetului CNAIR SA, cât și al consiliilor județene, soluția propusă ar necesita alocări bugetare suplimentare.

În acest sens, precizăm că propunerea legislativă nu respectă prevederile art. 21 din *Legea responsabilității fiscal-bugetare nr. 69/2010, republicată, cu modificările ulterioare*, și cele ale art. 15 din *Legea nr.500/2002 privind finanțele publice, cu modificările și completările ulterioare*, conform cărora era necesară estimarea impactului financiar în cazurile în care se fac propuneri care conduc la diminuarea veniturilor bugetare.

2. În raport cu cele învederate în *Expunerea de motive*, semnalăm că, potrivit *Ordonanței Guvernului nr. 15/2002 privind aplicarea tarifului de utilizare și a tarifului de trecere pe rețeaua de drumuri naționale din România, cu modificările și completările ulterioare*, prin care au fost transpuse și prevederile *Directivei 1999/62/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 17 iunie 1999 de aplicare a taxelor la vehiculele grele*

de marfă pentru utilizarea anumitor infrastructuri – „tariful de utilizare” este definit ca fiind „o anumită sumă a cărei plată conferă unui vehicul dreptul de a utiliza, pe parcursul unei perioade date, rețeaua de drumuri naționale din România, concesionată Companiei Naționale de Autostrăzi și Drumuri Naționale din România - S.A.”, „Rovinieta” ca fiind „înregistrarea în format electronic a tarifului de utilizare”, iar „Rovinieta valabilă reprezintă înregistrarea în baza de date a SIEGMCR a informațiilor privind achitarea corespunzătoare a tarifului de utilizare pentru un vehicul, a cărei perioadă de valabilitate cuprinde data și ora pentru care se efectuează verificarea”.

De asemenea, potrivit *Ordonanței Guvernului nr. 15/2002*, Tariful de utilizare este prevăzut în anexa nr. 1 – Nivelul tarifului de utilizare a drumurilor naționale, acest tarif fiind „*structurat în funcție de durata de utilizare a rețelei de drumuri naționale din România, astfel: o zi, 7 zile, 30 de zile, 90 de zile, 12 luni*”, iar prin *Ordinul ministrului transporturilor nr.611/2015*, la care se face referire în *Expunerea de motive*, au fost aprobate Normele de aplicare aferente.

Totodată, în conformitate cu art. 12 din *Ordonanța Guvernului nr.15/2002*, „*Sumele încasate în urma aplicării de către Compania Națională de Autostrăzi și Drumuri Naționale din România - S.A. a tarifului de utilizare și a tarifelor de trecere se constituie venit la dispoziția acesteia și vor fi utilizate pentru proiectarea, repararea, administrarea, întreținerea, exploatarea și modernizarea drumurilor de interes național, precum și pentru garantarea și rambursarea creditelor externe și interne contractate în acest scop, inclusiv pentru plăți în numele autorității publice contractante, ca urmare a obligațiilor asumate în cadrul contractelor de parteneriat public-privat în sectorul drumurilor naționale și autostrăzilor*”.

Așadar, nu s-ar putea face nici un fel de confuzii între tariful de utilizare (pentru care se emite rovinieta) a rețelei de drumuri naționale, reglementat prin *Ordonanța Guvernului nr. 15/2002*, și tarifele datorate în condițiile art. 46 și/sau ale art. 47 din *Ordonanța Guvernului nr. 43/1997*, pentru care se încheie și contractele aferente de către solicitanții beneficiari cu administratorii drumurilor – naționale, județene și/sau locale – în cazul realizării sau amplasării în zona drumului public a panourilor publicitare, a oricăror construcții sau activități comerciale, căi de acces, amenajări sau instalații în orice scop.

În mod corespunzător, având în vedere că cele două acte normative au obiect diferit de reglementare și vizează categorii distincte de utilizatori/beneficiari, precum și activități distincte, nu s-ar putea face vorbire de un eventual „*tratament discriminatoriu*” între utilizatorii rețelei de drumuri naționale din România, care utilizează vehiculele pe rețeaua respectivă în condițiile *Ordonanței Guvernului nr. 15/2002* și beneficiarii panourilor publicitare, construcțiilor sau activităților comerciale, căilor de acces și alte amenajări/instalații în condițiile *Ordonanței Guvernului nr.43/1997*, pentru care trebuie să se obțină autorizația de construire (în condițiile *Legii nr.50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții, cu modificările și completările ulterioare*), precum și acordul prealabil și autorizația de amplasare și/sau de acces în zona drumului public, zonă care cuprinde „*ampriza, zonele de siguranță și zonele de protecție*” (art. 14 din *Ordonanța Guvernului nr. 43/1997*).

De asemenea, corespunzător *principiului constituțional al autonomiei locale* (art. 120 din *Legea fundamentală*), autoritățile publice locale pot institui/percepe taxele/tarifele pe care le consideră necesare administrării proprietății publice/private a unităților administrativ-teritoriale și recuperării investițiilor efectuate în acest scop, în conformitate cu legislația în vigoare, inclusiv în condițiile *Legii serviciilor comunitare de utilități publice nr.51/2006, republicată, cu modificările și completările ulterioare*, autonomia locală fiind „*administrativă și financiară*”.

Totodată, potrivit prevederilor art. 40 din *Ordonanța Guvernului nr.43/1997*, care vizează toți administratorii drumurilor publice (naționale și/sau județene/locale):

„*Tarifele prevăzute de prezenta ordonanță se constituie ca venituri proprii pentru proiectarea, administrarea, exploatarea, întreținerea, repararea și modernizarea drumurilor publice, astfel: (...)*

c) ale administratorului drumului care a emis acordul prealabil și autorizația de amplasare și/sau de acces în zona drumului pentru amplasarea, accesul și utilizarea zonei drumului”.

Așadar, din ansamblul prevederilor *Ordonanței Guvernului nr.15/2002* și ale *Ordonanței Guvernului nr. 43/1997* rezultă că propunerile privind eliminările tarifelor respective, precum și „*scutirile*” preconizate prin inițiativa legislativă pentru „*agenții economici*” de la plata tarifelor datorate potrivit art. 46 și 47 din *Ordonanța Guvernului nr. 43/1997* nu s-ar putea fundamenta, în mod temeinic, pentru considerentele de natura celor susținute în *Expunerea de motive*, astfel că pentru soluțiile

legislative preconizate lipsește motivarea/fundamentarea temeinică aferentă și necesară, în condițiile art. 6, 7, 31 și 32 din *Legea nr. 24/2000 potrivit normelor de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare*.

Aceasta chiar dacă, în final, sumele/tarifele distincte, obținute de la categorii distincte de utilizatori/beneficiari și din activități distincte, dar în legătură cu utilizarea vehiculelor pe rețeaua drumurilor naționale (proprietate publică a statului) în condițiile *Ordonanței Guvernului nr.15/2002* și, respectiv, cu amplasarea de construcții/instalații și/sau căi de acces în zona drumurilor publice (naționale, în proprietatea publică a statului, și/sau județene/locale, în proprietatea unităților administrativ-teritoriale), în condițiile *Ordonanței Guvernului nr. 43/1997*, inclusiv ale contractului încheiat potrivit art. 46 și 47 ale acestui act normativ, sunt utilizate pentru aceeași destinație, respectiv pentru activitățile de gestionare/administrare, în interes general și în condiții de siguranță, a drumurilor publice, cu sursele de finanțare aferentă.

3. În ceea ce privește conținutul inițiativei legislative, precizăm că, potrivit art. 136 alin. (4) și (5) din *Constituția României, republicată*:

„(4) *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.*

(5) *Proprietatea privată este inviolabilă, în condițiile legii organice*”.

În acord cu dispozițiile constituționale și cu cele ale art. 3 alin. (2), (3) și (4) din *Legea nr. 213/1998 privind bunurile proprietate publică, cu modificările și completările ulterioare*, coroborate cu pct. I.12 și, respectiv II.1 și III.1 din Anexa la legea menționată, prin *Ordonanța Guvernului nr.43/1997* este reglementat regimul drumurilor¹, inclusiv activitățile de administrare aferente – în condițiile legii, cu sursele de finanțare necesare din tarifele corespunzătoare – a drumurilor naționale, aflate în proprietatea publică a statului și în administrarea Ministerului Transporturilor, direct

¹ Potrivit art. 1 alin. (1) din *Ordonanța Guvernului nr. 43/1997*, „Regimul drumurilor reglementează în mod unitar administrarea drumurilor publice și private, dobândirea și folosirea terenurilor, conducerea, coordonarea și controlul activităților în legătura cu drumurile publice. Administrarea drumurilor publice și private are ca obiect proiectarea, construirea, modernizarea, reabilitarea, repararea, întreținerea și exploatarea drumurilor”.

sau prin CNAIR SA, potrivit art. 6, 20 și 21² din *Ordonanța Guvernului nr.43/1997* și, respectiv, a drumurilor județene/comunale aflate în proprietatea publică a județelor, comunelor, orașelor și municipiilor și în administrarea autorităților administrației publice locale, potrivit art. 7, 8, 22 și 22¹ din *Ordonanța Guvernului nr. 43/1997*.

Având în vedere necesitatea respectării prerogativelor dreptului de proprietate publică/privată și a ansamblului legislației privind disciplina în construcții, a asigurării creării cadrului favorabil pentru valorificarea tuturor factorilor de producție (art. 135 alin. (2) lit. a) din *Constituție*), potrivit art.46 alin. (1) și (3) din *Ordonanța Guvernului nr. 43/1997* „*Pentru realizarea sau amplasarea în zona drumului public a panourilor publicitare, a oricăror construcții sau activități comerciale, căi de acces, amenajări sau instalații în orice scop, fără a periclita siguranța circulației, sunt obligatorii, pe lângă autorizația de construire, după caz, acordul prealabil și autorizația de amplasare și/sau de acces în zona drumului public, emise de administratorul drumului respectiv*”, iar „*Obligația și responsabilitatea privind solicitarea acordului prealabil și a autorizației de amplasare și/sau de acces în zona drumului public, precum și responsabilitatea respectării acestora revin beneficiarului lucrărilor sau obiectivelor realizate ori amplasate în zona drumului public*”.

În acest sens și în raport cu competențele legale ale administratorilor drumurilor de interes național și local, potrivit art. 46 alin. (2) din *Ordonanța Guvernului nr. 43/1997*, „*Condițiile privind emiterea acordului prealabil, a autorizației de amplasare și/sau de acces în zona drumului public, a încheierii contractului pentru utilizare și acces în zona drumului public, precum și condițiile privind amplasarea construcțiilor, instalațiilor și panourilor publicitare în zona drumului, pe poduri, pasaje, viaducte și tuneluri rutiere se stabilesc prin norme specifice aprobate prin:*

a) *ordin al ministrului transporturilor, pentru drumurile de interes național, cu excepția sectoarelor de drumuri naționale situate în intravilanul municipiilor/reședințelor de județ care sunt în administrarea consiliilor locale;*

b) *hotărâre a consiliului județean, cu respectarea legislației în vigoare, pentru drumurile de interes județean;*

² Unele sectoare de drum național, situate în intravilanul municipiilor, aflându-se în administrarea consiliilor locale respective (art. 21 alin. (2) din *Ordonanța Guvernului nr. 43/1997*), care pot asigura, astfel, ansamblul serviciilor comunitare de utilități publice aferente.

c) hotărâre a consiliului local, cu avizul consiliului județean, pentru drumurile de interes local;

d) hotărâre a Consiliului General al Municipiului București, pentru drumurile din municipiul București”.

De asemenea, potrivit alin. (4) și (5) ale aceluiași articol:

„(4) În lipsa autorizației de amplasare și/sau de acces în zona drumului public, beneficiarul nu are dreptul să realizeze lucrările prevăzute la alin. (1). În caz contrar, administratorul drumului notifică beneficiarul lucrării/obiectivului să desființeze pe cheltuiala sa lucrările în termen de 5 zile de la data primirii notificării și să restabilească continuitatea elementelor geometrice în zona drumului deschis circulației publice. În cazul nerespectării acestui termen, administratorul drumului poate desființa lucrările prevăzute la alin. (1) sau poate închide căile de acces pe cheltuiala sa, urmând să facă demersuri pentru recuperarea cheltuielilor în conformitate cu reglementările în vigoare.

(5) Prevederile alin. (4) se aplică și în cazul nerespectării condițiilor prevăzute în autorizația de amplasare și/sau de acces în zona drumului public, precum și în cazul în care beneficiarul nu achită tariful pentru utilizarea și accesul în zona drumului”.

Totodată, potrivit art. 46 alin. (6) – (8) din Ordonanța Guvernului nr.43/1997:

„(6) Este interzisă practicarea activităților comerciale de orice fel în ampriza drumului și în zona de siguranță a drumurilor de interes național situate în afara municipiilor/reședințelor de județ, cu excepția locurilor destinate acestui scop.

(7) Pentru practicarea activităților comerciale în afara zonei de siguranță de pe drumurile de interes național situate în afara municipiilor/reședințelor de județ este obligatorie obținerea autorizației de amplasare și/sau de acces în zona drumului public.

(8) Acordul prealabil și autorizația de amplasare și/sau de acces la zona drumului se emit pentru o anumită funcție și/sau destinație a obiectivului. Schimbarea funcției și/sau a destinației obiectivului de către titularul autorizației de amplasare și/sau de acces se realizează numai cu aprobarea administratorului drumului”.

În scopul celor de mai sus, potrivit art. 46 alin. (9) și (10) din Ordonanța Guvernului nr. 43/1997:

„(9) Pentru amplasarea și accesul în zona drumului, beneficiarul are obligația încheierii cu administratorul drumului public a contractului

pentru utilizare și acces în zona drumului public și plata tarifelor corespunzătoare.

(10) Contractul prevăzut la alin. (9) se încheie odată cu eliberarea autorizației de amplasare și/sau de acces în zona drumului public, cu excepția cazurilor în care utilizatorul este scutit de plata tarifelor pentru amplasarea și accesul în zona drumului”.

Cu toate acestea, prin inițiativa legislativă se propune modificarea alin. (9) al art. 46 din *Ordonanța Guvernului nr. 43/1997*, însă din teza întâi rezultă eliminarea, în totalitate a tarifelor de utilizare și acces în zona drumului din contractul respectiv, în dezacord cu ansamblul prevederilor art.46 și 47 din ordonanța menționată.

În cea de-a doua teză, în dezacord cu prima teză, rezultă instituirea scutirii de la plata tarifelor pentru utilizare și acces în zona drumului pentru agenții economici care desfășoară activitatea de comerț și servicii și folosesc zona drumului public pentru acces la proprietăți, nerezultând, cu claritate, considerentul pentru care s-ar institui scutirea propusă, prin efectul legii, pentru toți agenții economici respectivi (supuși economiei de piață) și nici ce s-ar înțelege prin „*acces la proprietăți*”, de vreme ce prevederile *Ordonanței Guvernului nr. 43/1997* nu fac referire la un astfel de acces, nerezultând nici în ce condiții s-ar preconiza un eventual „*acces la proprietăți*” în zona drumului public (ampriza, zona de siguranță, zona de protecție), în sensul propunerii legislative.

Astfel fiind, avându-se în vedere inclusiv ansamblul prevederilor *Ordonanței Guvernului nr. 43/1997*, din care fac parte prevederile art. 46 alin. (9), rezultă că, prin prevederile propuse s-ar putea crea premisele unor vicii de neconstituționalitate, în special prin raportare la art. 44 – *Dreptul de proprietate privată* - din Constituție, în raport cu eliminarea și scutirea de la plata tarifelor datorate/necesare, care constituie venituri la dispoziția administratorilor, destinate administrării drumurilor publice naționale și județene/locale, conducând, în mod implicit, la diminuarea veniturilor proprii, la art. 120 (*principiul autonomiei locale*), în raport cu eliminarea acestor venituri/surse de finanțare ale activității autorității publice locale, la art. 136 alin. (4) și (5), afectând proprietatea publică, precum și proprietatea privată prin diminuarea veniturilor necesare/aferente desfășurării acestora.

4. Referitor la necesitatea asigurării clarificărilor și corelărilor aferente, în raport cu intenția de reglementare și cadrul legislativ și

constituțional, mai amintim că, prin lacunele, lipsa de claritate și previzibilitatea normelor preconizate, care pot genera confuzii în interpretarea/aplicarea acestora, se pot crea inclusiv premisele unor vicii de neconstituționalitate prin raportare la *principiul constituțional al legalității*³ (art. 1 alin. (5) din *Constituție*).

În acest sens, mai învederăm că principiul constituțional al legalității presupune existența unor norme de drept intern suficient de accesibile, precise și previzibile în aplicarea lor, astfel cum reiese și din jurisprudența constantă a CEDO⁴.

III. Punctul de vedere al Guvernului

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

Cu stimă,

Viorica DĂNCILĂ

PRIM-MINISTRU



Domnului senator **Călin-Constantin-Anton POPESCU-TĂRICEANU**
Președintele Senatului

³ În acest sens, menționăm, de exemplu, deciziile Curții Constituționale nr. 26/2012, nr. 319/2013, nr. 1/2014, nr.732/2014, nr. 363/2015, nr. 637/2015, nr. 22/2016, nr. 61/2017.

⁴ De exemplu, *Hotărârea din 5 ianuarie 2000 în Cauza Beyeler contra Italiei*, *Hotărârea din 23 noiembrie 2000 în Cauza Ex-Regele Grecidei și alții contra Greciei*, *Hotărârea din 8 iulie 2008 în Cauza Fener Rum Patrikligi contra Turciei*.