

Doamnei Renate Weber

Avocatul Poporului



Notă

privind propunerea soluționării petiției nr. 17531 din 6 septembrie 2021

1. Obiectul petiției

Prin petiția înregistrată la instituția Avocatul Poporului cu nr. 17531 din 6 septembrie 2021, domnul Sorin Ioniță, Președinte Expert Forum, în numele organizațiilor semnatare, solicită Avocatului Poporului sesizarea Curții Constituționale în privința dispozițiilor *Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 95/2021 pentru aprobarea Programului Național de Investiții "Anghel Saligny"*, invocând *încălcarea art. 115 alin. (4) din Constituție*, motivat de lipsa unei situații extraordinare care să justifice înlocuirea procedurilor parlamentare și asumarea unui astfel de proiect de către Guvern, precum și *încălcarea art. 141 din Constituție*, referitor la Consiliul Economic și Social, prin faptul că nu s-a solicitat avizul conform procedurilor legale de la această instituție. Astfel, organizațiile semnatare consideră că în elaborarea actului legislativ nu au fost respectate normele constituționale, iar aprobarea acestuia este un demers care servește mai degrabă intereselor politice și "Chiar dacă înțelegem și susținem necesitatea dezvoltării comunităților locale, credem că modalitatea de legiferare aleasă de Guvernul României este abuzivă și necorespunzătoare".

Potrivit sesizării, Guvernul a inițiat un proiect de ordonanță de urgență care să reglementeze un program cu un buget de 50 de miliarde de lei, *justificând urgența prin lipsa infrastructurii la nivel local*. Ordonanța de urgență a Guvernului justifică faptul că *neaprobarea acestui proiect ar conduce "pe termen lung la neasigurarea standardelor de calitate a vieții, necesare populației, în domeniul serviciilor publice"*, menționând și *nerespectarea de către statul român a unor angajamente la nivel european, iar nepunerea lor în aplicare ar conduce la sancțiuni*. De asemenea, legiuitorul menționează faptul că *se încheie Programul Național de Dezvoltare Locală și există încă cereri care nu au fost soluționate, invocând urgența pentru a asigura accesul populației la servicii*. Cu toate acestea, susțin autorii petiției, **lipsa infrastructurii nu este o realitate care a apărut în mod neașteptat și nici nu este extraordinară**, ci este o stare de fapt care se perpetuează de zeci de ani, fapt foarte bine cunoscut de partidele politice care s-au aflat la conducerea statului.

În esență, premisele de neconstituționalitate ale Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 95/2021, invocate în petiția formulată, sunt următoarele:

a) proiectul încalcă regulile fundamentale privind justificarea urgenței, raportat la dispozițiile art. 115 alin. (4) din Constituție;

b) elaborarea și aprobarea acestei ordonanțe vizează posibila abatere de la normele constituționale, prin ocolirea procesului legislativ și a cadrului instituțional;

c) Ordonanța de urgență a Guvernului a fost adoptată fără solicitarea avizului Consiliului Economic și Social, conform procedurilor legale și fără primirea unui aviz, și deci cu posibila încălcare a art. 141 din Constituție, coroborat cu art. 2 din Legea nr. 248/2013 privind organizarea și funcționarea Consiliului Economic și Social, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

Pe lângă faptul că argumentele din Nota de fundamentare și din textul actului normativ aprobat nu reflectă în niciun fel urgența unei astfel de reglementări, Ordonanța de urgență a Guvernului încalcă recomandări ale Curții de Conturi și riscă să creeze dezechilibre economice semnificative prin crearea unor limite pentru credite de angajament care ar crea un deficit de **26 miliarde lei credite bugetare, în perioada 2022-2025**. Lipsa de fundament a acestor documente se poate vedea din faptul că în *Nota de fundamentare publicată pe site-ul MDPLA* reiese că nu există niciun fel de impact socio-economic sau bugetar. Ordonanța de urgență este prea generală și definește doar limitele programului, nu include elemente esențiale precum obiective, indicatori de program, criterii de evaluare a programului, criterii de alocare a fondurilor și multe alte elemente fundamentale care ar urma să fie definite prin normele de implementare, deschise arbitrariului politic, care nu vor fi subiectul dezbaterilor parlamentare. Mai mult, Ordonanța de urgență a Guvernului nu rezolvă probleme importante legate de implementarea programului și de integritatea acestuia, raportate cu privire la programele anterioare. Astfel, **Ordonanța de urgență a Guvernului este lipsită de conținutul fundamental și nu definește un program ca atare.**

În finalul petiției, se precizează că **utilizarea instrumentului ordonanței de urgență nu este justificată** și, având în vedere lipsa urgenței și a unei situații extraordinare, un astfel de program ar putea fi dezbătut în Parlament, reamintindu-se, totodată, că Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 28/2013 pentru aprobarea Programului național de dezvoltare locală, care a reglementat PNDL 1, a fost aprobată în Parlament după doi ani, prin Legea nr. 89/2015, ceea ce este inadmisibil pentru un proiect de o astfel de anvergură.

2. Prezentarea motivării adoptării Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 95/2021

Potrivit Preambulului ordonanței de urgență, aceasta a fost adoptată:

- ținând cont că **prin Programul de guvernare Guvernul României își asumă modernizarea comunităților locale** prin realizarea de investiții în infrastructura locală, drumuri județene și locale, infrastructura de apă și canalizare, stații de epurare a apei, extinderea rețelei de distribuție a gazelor naturale etc.,

- este imperios necesară **susținerea realizării obiectivelor de investiții care permit asigurarea în cel mai scurt timp a unor servicii esențiale pentru creșterea calității vieții în toate localitățile din România, punându-se mai mult accent, în conformitate cu obligațiile prevăzute în legislația internă și europeană, pe apă și canal, drumuri și rețele de gaze.**

De asemenea, conform Directivei 91/271/CEE privind tratarea apelor urbane reziduale, aglomerările umane cu peste 2.000 l.e. trebuie dotate cu stații de epurare și rețele de colectare a apei uzate.

●până în prezent s-au făcut eforturi considerabile în vederea conformării cu prevederile Directivei 91/271/CEE, dar din datele transmise Comisiei Europene reiese că în anul 2020 **numărul aglomerărilor urbane de peste 10.000 l.e. din România neconforme cu art. 3 din directivă a fost de 169, cu art. 4 din directivă a fost de 172, cu art. 5 din directivă a fost de 173, fiind necesară continuarea realizării de obiective de investiții pentru dezvoltarea infrastructurii de apă și apă uzată;** ●conform ultimelor date statistice publicate, la nivel național, **20.000 km de drumuri județene și 27.000 km de drumuri comunale sunt nemodernizate**, putându-se estima o valoare necesară de cel puțin 50 miliarde lei pentru asigurarea finanțării modernizării acestor drumuri; **29% din unitățile administrativ-teritoriale nu dețin rețele de apă, iar 57% din unitățile administrativ-teritoriale nu dețin canalizare.** În urma actualizării necesarului de finanțare în domeniul alimentării cu apă și canalizării estimat de Banca Mondială în anul 2015, ținând cont de investițiile pregătite sau realizate prin programele finanțate din fonduri europene (Programul operațional Infrastructură mare, Programul național de dezvoltare rurală 2014-2020) și din bugetul de stat [în principal Programul național de dezvoltare locală (PNDL) etapa a doua], **se poate estima**

o valoare necesară de cel puțin 80 miliarde lei pentru domeniul alimentării cu apă și canalizării. În ceea ce privește gazele naturale, 70% din unitățile administrativ-teritoriale nu au acces la rețele de distribuție de gaze naturale, putându-se estima un necesar de cel puțin 25 miliarde lei pentru asigurarea accesului tuturor unităților administrativ-teritoriale la rețele de distribuție. Interesul autorităților publice locale este demonstrat de faptul că, numai în anul 2020, pentru acest domeniu au fost depuse la sediul Ministerului Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Administrației 174 de cereri de către unități administrativ-teritoriale, însumând o valoare de 2.642 milioane lei, în contextul în care nu există sursă de finanțare pentru acest domeniu. Astfel, **necesarul total la nivel național estimat pentru toate domeniile (infrastructură locală de transport, alimentare cu apă, canalizare, distribuție gaze naturale) depășește 160 miliarde lei, din care se propune soluționarea a circa 30% prin alocarea pe întregul program a unui buget total de 50 miliarde lei;** ● în perspectiva imediată, prin PNDR urmează să fie finalizate obiectivele de investiții din domeniile drumuri, apă și canal, în număr de 3.419 obiective de investiții cu o valoare finanțată de 22.994 milioane lei, dintr-un total de 6.204 cereri depuse, rămânând un număr de 2.785 de cereri nefinanțate, însumând 26.106 milioane lei, este nevoie de continuarea unor astfel de programe în vederea asigurării unei dezvoltări armonioase între regiunile României, pentru a putea recupera decalajele de dezvoltare între județe și a asigura creșterea calității serviciilor publice la care să aibă acces cetățenii, contribuind astfel la obiectivul de convergență cu economiile statelor mai avansate din Uniunea Europeană; ● la Compania Națională de Investiții "C.N.I." - S.A. au fost depuse 554 de solicitări pentru modernizarea drumurilor județene și a drumurilor locale, având o valoare de 8.351 milioane lei.

De asemenea din examinarea Preambului Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 95/2021 rezultă că: ● **se impune intervenția legislativă de urgență pentru crearea unui cadru legislativ care să permită unităților administrativ-teritoriale promovarea obiectivelor de investiții, prin Programul național de investiții "Anghel Saligny" în domeniile eligibile, astfel încât să se poată asigura accesul la servicii esențiale al întregii populații, creșterea calității vieții și evitarea riscului de depopulare în comunitățile subdezvoltate;** ● **consecința negativă pe care o poate avea neadoptarea ordonanței de urgență este faptul că unele dintre serviciile esențiale pe care statul și unitățile administrativ-teritoriale trebuie să le asigure tuturor cetățenilor nu pot fi oferite la standarde de calitate și siguranță sau nu pot fi oferite deloc în anumite zone izolate, atrăgând afectarea stării de sănătate a populației, a condițiilor de trai, precum și depopularea comunităților subdezvoltate, fiind necesară o abordare integrată, strategică la nivel național în asigurarea finanțării de către stat, prin administrația publică locală, a unor proiecte prioritare care conduc la îmbunătățirea condițiilor de trai prin asigurarea serviciilor publice elementare, de bază, în acord cu nevoile beneficiarilor programului;** ● **o altă consecință negativă o reprezintă faptul că neadoptarea unor măsuri de finanțare a obiectivelor de investiții din categoria alimentare cu apă și stații de tratare a apei, precum și sisteme de canalizare și stații de epurare ar conduce la imposibilitatea României de a închide procedura de infringement într-un termen rezonabil.**

Totodată, ordonanța de urgență a fost adoptată în considerarea faptului că aceste elemente vizează interesul general public și constituie situații de urgență și extraordinare a căror reglementare nu poate fi amânată.

3. Analiza aspectelor sesizate prin petiția formulată

În legătură cu solicitarea de sesizare a Curții Constituționale în privința Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 95/2021 din perspectiva **neconstituționalității extrinseci** privind încălcarea dispozițiilor art. 115 alin. (4) și art. 141 din Constituție, apreciem că **examinarea aspectelor de politică economică și de oportunitate a legiferării în acest domeniu este de competența Parlamentului, având în vedere următoarele argumente de ordin constituțional, legal și jurisprudențial:**

Scopul actului normativ criticat are implicații socioeconomice evidente, care imprimă o direcție de politică economică pe care legiuitorul o consideră ca fiind adecvată. În sfera politicii economice a statului, legiuitorul are o largă marjă de apreciere în limitele Constituției, iar opțiunile sale de dezvoltare pe anumite paliere se înscriu în sfera de oportunitate a reglementării, **oportunitate care nu poate forma obiect al controlului de constituționalitate.**

► din examinarea *Deciziei nr. 785/2019 a Curții Constituționale*, prin care **Curtea Constituțională a respins excepția formulată de Avocatul Poporului în privința Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 51/2019 pentru modificarea și completarea unor acte normative în domeniul transportului de persoane, reținem ca relevant considerentul potrivit căruia 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. În acest sens, legiuitorul constituant a prevăzut drept condiție cumulativă pentru intrarea în vigoare a ordonanțelor de urgență ale Guvernului, alături de publicarea în Monitorul Oficial al României, Partea I, depunerea acestora spre dezbatere în procedură de urgență la Camera competentă să fie sesizată, precum și obligația convocării Camerelor (dacă nu se află în sesiune) în 5 zile de la depunere sau de la trimitere [art. 115 alin. (5) din Constituție], oferind astfel posibilitatea Parlamentului să intervină cu celeritate, fie pentru aprobarea, fie pentru respingerea actelor Guvernului, după caz. Parlamentul nu poate acoperi neconstituționalitatea unei ordonanțe de urgență, dar nici nu este obligat să aprobe o ordonanță de urgență, chiar dacă aceasta respectă dispozițiile constituționale. Pot exista în practică situații în care Parlamentul să aprecieze că s-ar impune o altă soluție legislativă decât cea adoptată de Guvern pentru a răspunde unei situații extraordinare sau de urgență. Altfel spus, **verificarea și aprobarea Parlamentului vizează îndeplinirea atât a condițiilor de constituționalitate, cât și de oportunitate a ordonanței de urgență a Guvernului, iar în privința acestora din urmă Curtea Constituțională nu are competența de a se pronunța, întrucât țin de aprecierea exclusivă a Parlamentului.****

Sub acest aspect, precizăm că, din analiza procesului legislativ de pe pagina de internet a Senatului României, constatăm că **Proiectul de lege privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 95/2021 pentru aprobarea Programului Național de Investiții "Anghel Saligny"**, la data de 6.09.2021, a fost înregistrat la Senat, ca prima Cameră, sub nr. B393/2021, în procedură de urgență, iar termenul de adoptare tacită este de 30 de zile, calculat de la data de 06.09.2021; termenul se împlinește la 05.10.2021.

Cu ocazia **dezbatelor parlamentare, forul legislativ suprem are competența de a cenzura ordonanța de urgență a Guvernului, atât sub aspectul legalității cât și al oportunității**, dispozițiile art. 115 alin. (8) din Constituție statuând că prin legea de aprobare sau de respingere se vor reglementa, dacă este cazul, măsurile necesare cu privire la efectele juridice produse pe perioada de aplicare a ordonanței (Decizia nr. 68 din 27 februarie 2017, paragraful 89).

► **în cazul ordonanțelor de urgență, aprobarea de către Parlament, în procedură de urgență, este obligatorie**, tocmai pentru că, în acest din urmă caz, evenimentul legislativ a survenit în afara unei delegări din partea titularului dreptului de a legifera, **astfel încât se impune controlul parlamentar asupra actului administrativ cu forță de lege, în temeiul art. 61 alin. (1) din Constituție.** De altfel, pentru a garanta statutul Parlamentului de unică autoritate legiuitoare a țării, legiuitorul constituant a condiționat intrarea în vigoare a ordonanței de urgență de declanșarea controlului parlamentar asupra acestui act normativ, prevăzând obligația Guvernului de a-l depune spre dezbatere în procedură de urgență la Camera competentă să fie sesizată (a se vedea în acest sens *Decizia nr. 366 din 25 iunie 2014, paragraful 37*).¹

¹ Decizia nr. 68/2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 181 din 14 martie 2017

Astfel, după ce adoptă ordonanța de urgență, Guvernul, în temeiul art. 115 alin. (4) și (5) din Constituție, trimite Camerei Parlamentului competente să fie sesizată proiectul de lege privind aprobarea respectivei ordonanțe. Totodată, art. 115 alin. (7) din Constituție instituie competența Parlamentului de a aproba sau respinge printr-o lege, ordonanțele cu care a fost sesizat.

Prin urmare, modificarea/completarea sau chiar abrogarea, de către Parlament, a normelor legale criticate sunt evenimente legislative posibile în această fază a procesului legislativ.

În procesul legislativ, Parlamentul poate respinge o ordonanță de urgență atât pe motive de oportunitate, cât și de constituționalitate.

► în cadrul controlului *a priori* de constituționalitate care privește legea de aprobare, Curtea Constituțională este competentă să analizeze îndeplinirea de către ordonanța de urgență a condițiilor prevăzute de art. 115 alin. (4), precum și de art. 141 din Constituție. Pentru declanșarea controlului de constituționalitate *a priori*, subiecți de sezină ai Curții Constituționale pot fi, potrivit art. 146 lit. a) din Constituție, Președintele României, unul dintre președinții celor două Camere, Guvernul, Înalta Curți de Casație și Justiție, Avocatul Poporului, un număr de cel puțin 50 de deputați sau de cel puțin 25 de senatori.

În acest context, în jurisprudența sa, Curtea Constituțională a reținut că, în cadrul controlului *a priori* de constituționalitate, exercitat asupra legilor de aprobare a ordonanțelor, se poate contesta și, implicit, **instanța constituțională poate efectua controlul atât asupra aspectelor de constituționalitate extrinsecă, cât și a celor de constituționalitate intrinsecă privind ordonanța astfel aprobată**, întrucât "ordonanțele Guvernului aprobate de Parlament prin lege, în conformitate cu prevederile art. 115 alin. (7) din Constituție, încetează să mai fie acte normative de sine stătătoare și devin, ca efect al aprobării de către autoritatea legiuitoare, acte normative cu caracter de lege, chiar dacă, din rațiuni de tehnică legislativă, alături de datele legii de aprobare, conservă și elementele de identificare atribuite la adoptarea lor de către Guvern" (a se vedea în acest sens *Decizia nr. 95 din 8 februarie 2006*, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 177 din 23 februarie 2006). Prin urmare, Curtea a constatat că, în cadrul atribuției Curții Constituționale prevăzute la art. 146 lit. a) teza întâi din Constituție, **pe calea controlului de constituționalitate a legii de aprobare a ordonanței guvernamentale se pot aduce în discuție critici de neconstituționalitate extrinsecă ce vizează modul de adoptare a ordonanței, deci numai cu ocazia convertirii acesteia sub aspect formal în lege** (a se vedea în acest sens *Decizia nr. 1 din 11 ianuarie 2012*, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 53 din 23 ianuarie 2012, *Decizia nr. 214 din 9 aprilie 2019*, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 435 din 3 iunie 2019)².

► *Decizia nr. 253/1997 a Curții Constituționale*, potrivit căreia "în jurisprudența Curții, **fenomenele economice negative ce constituie pericol public, prin amploarea și consecințele lor, pot justifica, în principiu, adoptarea unor măsuri prin ordonanțe de urgență, cu condiția ca aceste măsuri să aibă ca scop stoparea a unor asemenea fenomene**"; *Decizia nr. 200/2021 a Curții Constituționale*, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 653 din 1 iulie 2021, conform căreia în evaluarea îndeplinirii condițiilor impuse de art. 115 alin. (4) din Constituție, Curtea Constituțională trebuie să țină seama de materia specifică în care Guvernul a adoptat ordonanța de urgență supusă examinării în ceea ce privește conformitatea cu acest articol al Legii fundamentale, iar, **în situații particulare, precum în materie fiscal-bugetară, să acorde Guvernului o marjă de apreciere mai largă. Situația extraordinară și urgența reglementării nu reprezintă noțiuni invariabile, mai ales într-un context caracterizat de o dinamică foarte accentuată, așa cum este cel fiscal-bugetar, în care trebuie să se țină seama de o multitudine de factori într-o continuă evoluție, ci noțiuni care, de la caz la caz, vor căpăta valențe diferite.**

² *Decizia nr. 237/2020 a Curții Constituționale*, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 512 din 16 iunie 2020

► În ceea ce privește **avizul Consiliului Economic și Social**, menționăm că, atât din informațiile publice existente pe site-ul Consiliului Economic și Social (www.ces.ro), la Secțiunea "Activitatea de avizare a proiectelor de acte normative -Proiecte de acte normative trimise spre avizare-", cât și în urma întrevederii cu domnul Bogdan Simion, Președintele Consiliului Economic și Social, reiese că Proiectul de Ordonanță a Guvernului pentru aprobarea Programului de Investiții "Anghel Saligny" **a fost trimis spre avizare Consiliului Economic și Social.**

În context, trebuie avută în vedere jurisprudența Curții Constituționale referitoare la consecințele juridice ale operațiunii de avizare. Astfel, în considerentele *Deciziei nr. 393/2019*, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 581 din 16 iulie 2019, Curtea Constituțională a precizat că obținerea unui astfel de aviz nu este obligatorie, iar procedura legislativă nu poate fi obstrucționată de pasivitatea autorităților avizatoare, însă solicitarea sa este obligatorie. În caz contrar, absența solicitării avizului Consiliului Economic și Social este de natură să susțină neconstituționalitatea extrinsecă a actului normativ în raport cu prevederile art. 1 alin. (3) și (5), coroborate cu cele ale art. 141 din Constituție.

Pe de altă parte, în situația în care critica de neconstituționalitate se realizează **exclusiv** prin raportare la art. 141 din Constituție, iar nu prin coroborarea acestuia cu art. 1 alin. (3) și alin. (5), prin *Decizia nr. 391/2021 a Curții Constituționale*, Curtea a reținut că 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.

Față de cele expuse, menționăm că **Avocatul Poporului își exercită atribuțiile în limitele constituționale și legale stabilite în vederea îndeplinirii rolului său de apărător al drepturilor și libertăților persoanelor fizice, fără a se substitui altor autorități publice, care, la rândul lor, trebuie să-și îndeplinească propriile atribuții, astfel cum sunt acestea reglementate în legislația în vigoare.**

În acest context, având în vedere că Proiectul de lege pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 95/2021 a fost înregistrat la Senat pentru dezbatere cu nr. B393/2021 și se află în prezent în procedură parlamentară, legiuitorul urmează a identifica, în cadrul dezbaterilor parlamentare, soluția optimă menită să asigure echilibrul între oportunitatea și urgența reglementării prin ordonanță de urgență a aspectelor referitoare la cadrul legal pentru promovarea obiectivelor de investiții, prin Programul național de investiții "Anghel Saligny".

Prin urmare, rezolvarea problemei sesizate revine Parlamentului, care, după cum am mai precizat, potrivit art. 115 alin. (7) din Constituție, are competența de a aproba sau respinge printr-o lege, ordonanțele cu care a fost sesizat.

4. Propuneri

Având în vedere cele expuse, propunem formularea unui răspuns către domnul Sorin Ioniță, Președinte al Expert Forum, în sensul celor de mai sus.

București, 13 septembrie 2021