

București, 30 iunie 2017

Domnului Călin Popescu-Tăriceanu  
Președintele Senatului

În temeiul articolului 77 alineatul (2) din Constituția României, republicată,  
formulez următoarea

CERERE DE REEXAMINARE

asupra

Legii pentru modificarea și completarea Ordonanței Guvernului nr. 22/1999 privind administrarea porturilor și a căilor navigabile, utilizarea infrastructurilor de transport naval aparținând domeniului public, precum și desfășurarea activităților de transport naval în porturi și pe căile navigabile interioare

Legea pentru modificarea și completarea Ordonanței Guvernului nr. 22/1999 privind administrarea porturilor și a căilor navigabile, utilizarea infrastructurilor de transport naval aparținând domeniului public, precum și desfășurarea activităților de transport naval în porturi și pe căile navigabile interioare vizează aspecte referitoare la darea în administrare, concesionarea, subconcesionarea și închirierea unor bunuri proprietate publică, în domeniul navigației maritime și fluviale și la regimul juridic al contractelor de închiriere/subconcesionare pentru terenurile pe care sunt amplasate elemente de suprastructură portuară care sunt utilizate legal de către operatori economici. Totodată, prin această lege se înființează, în cadrul Consiliului Concurenței, Consiliul de supraveghere din domeniul naval, ca structură fără personalitate juridică, formată din 5 membri numiți și revocați prin ordin al președintelui Consiliului Concurenței.

1. Prin art. I pct. 53 din legea transmisă la promulgare se introduce un nou capitol, Capitolul X<sup>1</sup> - art. 66<sup>1</sup> din Ordonanța Guvernului nr. 22/2009 -, referitor la Consiliul de supraveghere în domeniul naval. Astfel, Consiliul de supraveghere în domeniul naval va funcționa în cadrul Consiliului Concurenței ca

structură fără personalitate juridică, care se bucură de independență din punct de vedere organizatoric, juridic și decizional în raporturile cu alte autorități și instituții publice.

În legătură cu înființarea acestui Consiliu, un prim aspect ce ar trebui remediat în cadrul reexaminării, este acela că acesta ar trebui reglementat în cuprinsul Legii nr. 21/1996 și nu printr-o intervenție legislativă în conținutul Ordonanței Guvernului nr. 22/1999, așa cum prevede legea transmisă la promulgare. De altfel, prin Decizia nr. 89/2017 Curtea Constituțională a statuat că: „existența unui act normativ dispart de legea dedicată domeniului concurenței în care să fie cuprinsă o entitate constitutivă a Consiliului Concurenței reflectă o lipsă de sistematizare legislativă de natură a aduce atingere calității ansamblului normativ”, iar introducerea, prin legea transmisă la promulgare a unui nou organism în structura Consiliului Concurenței afectează structural arhitectura internă a acestei autorități, determinând reconfigurarea fizionomiei juridice a acestuia (pct. 45 și pct. 50 din Decizia nr. 89/2017 referitoare la admiterea obiecției de neconstituționalitate a Legii pentru modificarea și completarea Ordonanței Guvernului nr. 22/1999 privind administrarea porturilor și a căilor navigabile, utilizarea infrastructurilor de transport naval aparținând domeniului public, precum și desfășurarea activităților de transport naval în porturi și pe căile navigabile interioare, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 260 din 13 aprilie 2017).

În ceea ce privește componența Consiliului de supraveghere în domeniul naval apreciem că prevederile alin. (4) și (5) ale art. 66<sup>1</sup> din Ordonanța Guvernului nr. 22/2009 sunt incomplete. Astfel, este necesară reglementarea prin norme primare, clare și previzibile a unei proceduri transparente de selecție a membrilor, a unor condiții pe care aceștia trebuie să le îndeplinească, a unor reguli privind încetarea mandatului și revocarea din funcție, sau vacantarea postului, precum și regulile de funcționare a Consiliului de supraveghere în domeniul naval - cvorum de ședință și cvorum decizional.

Legea prevede în alin. (9) al art. 66<sup>1</sup> că acest Consiliu de supraveghere în domeniul naval trebuie să dețină o capacitate organizațională suficientă în ceea ce privește resursele umane și materiale, proporțională cu importanța sectorului naval din România. Această capacitate va fi dimensionată corespunzător și prevăzută în cadrul bugetului anual aprobat al Consiliului Concurenței. În opinia noastră, acest text este însă imprecis și neclar, lăsând la dispoziția autorității publice de numire o putere discreționară absolută în interpretarea sintagmelor „capacitate organizațională suficientă”, „proporțională cu importanța sectorului naval din România” sau „dimensionată corespunzător”. O asemenea modalitate de reglementare contravine și jurisprudenței Curții Constituționale, care a statuat

că legea trebuie să fie clară și previzibilă astfel încât să ofere garanții contra atingerilor arbitrare ale puterii publice.

Totodată, nu există concordanță de scop între atribuțiile reglementate pentru Consiliul Concurenței, ca autoritate administrativă autonomă în domeniul concurenței conform Legii nr. 21/1996 și atribuțiile Consiliului de supraveghere în domeniul naval, ca structură fără personalitate juridică. Ca atare, întrucât cele două consilii au atribuții diferite nu rezultă motivele pentru care Consiliul de supraveghere în domeniul naval ar trebui organizat în cadrul Consiliului Concurenței. În plus, din lege nu rezultă cu certitudine dacă în domeniul naval se mai mențin competențele Consiliului Concurenței, astfel cum sunt acestea stabilite prin Legea concurenței nr. 21/1996 sau, dimpotrivă, acestea sunt excluse.

În ceea ce privește independența Consiliului de supraveghere în domeniul naval în luarea deciziilor – din coroborarea alin. (3), alin (11) și alin (12) ale art. 66<sup>1</sup> din O.G. nr. 22/2009 - apreciem că aceasta nu are un conținut real, câtă vreme actele sale sunt supuse condiției aprobării (Regulamentul de organizare și funcționare se aprobă prin hotărâre a Guvernului), iar implementarea actelor se realizează de alte autorități (regulamentele și instrucțiunile sunt puse în aplicare prin ordin al președintelui Consiliului Concurenței). Consiliul nu se bucură nici de independență financiară, întrucât cheltuielile necesare desfășurării activității sale sunt cuprinse în bugetul Consiliului Concurenței. Mai mult, indemnizația membrilor Consiliului de supraveghere este stabilită prin ordin al Președintelui Consiliului Concurenței.

Consiliul de supraveghere are atribuții atât de reglementare în domeniul naval, cât și atribuții de soluționare a plângerilor formulate de orice persoană interesată, care se consideră tratată inechitabil, discriminată sau nedreptățită prin deciziile adoptate de administrațiile portuare. Astfel, din coroborarea alin. (10) lit. e) cu alin. (14) ale art. 66<sup>1</sup> din O.G. nr. 22/2009 rezultă faptul că noul organism înființat în cadrul Consiliului Concurenței ar dobândi atribuții de jurisdicție specială administrativă. Menționăm că jurisdicția specială administrativă este definită de Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 drept: „activitatea înfăptuită de o autoritate administrativă care are, conform legii organice speciale în materie, competența de soluționare a unui conflict privind un act administrativ, după o procedură bazată pe principiile contradictorialității, asigurării dreptului la apărare și independenței activității administrativ-jurisdicționale”. Totodată, conform art. 21 alin. (4) din Constituție, jurisdicția specială administrativă este facultativă și gratuită. Cu toate acestea, legea nu prevede expres caracterul gratuit

și facultativ al activității de soluționare a plângerilor de către Consiliul de supraveghere, ceea ce conduce la ideea că, în dezacord cu Legea fundamentală, persoanele interesate la care se referă art. 66<sup>1</sup> alin. (10) lit. e) ar fi obligate să solicite Consiliului de supraveghere soluționarea plângerilor împotriva administrațiilor portuare, înainte de a se adresa instanței de contencios administrativ.

Dispozițiile cuprinse în 66<sup>1</sup> alin. (14) din O.G. nr. 22/2009 ar trebui clarificate și corelate și cu Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 care prevede, cu anumite excepții care trebuie precizate ca atare, obligativitatea formulării unei plângeri prealabile înainte de a solicita anularea actului administrativ în fața instanței de contencios administrativ. Or, în lege nu se prevede nimic cu privire la o procedură a plângerii prealabile, din atribuțiile Consiliului de supraveghere nu rezultă calitatea sa de autoritate ierarhic superioară a administrațiilor portuare, însă textul precizează că termenul de introducere a acțiunii în fața instanței de contencios administrativ este de 30 de zile de la comunicarea deciziei Consiliului de supraveghere în domeniul naval.

Din cele arătate, nu rezultă care a fost intenția legiuitorului cu privire la demersurile efectuate de persoanele interesate ce se consideră a fi fost tratate inechitabil în fața Consiliului de supraveghere în domeniul naval și la procedura în care acesta din urmă adoptă deciziile, ce vor avea caracter obligatoriu pentru toate părțile vizate. Altfel spus, nu este clar dacă Consiliul de supraveghere în domeniul naval soluționează plângerile în cadrul unei jurisdicții speciale administrative sau în cadrul unei proceduri de contestare, în calitate de autoritate ierarhic superioară.

La art. 66<sup>1</sup> alin. (11) din O.G. nr. 22/2009 se mai prevede că orice alte atribuții ale Consiliului de supraveghere în domeniul naval, organizarea și funcționarea acestuia, precum și regimul contravențiilor se stabilesc prin Regulament de organizare și funcționare a acestui Consiliu, aprobat prin hotărâre a Guvernului. Însă, posibilitatea ca alte atribuții să fie stabilite printr-un act administrativ de nivel infralegal contravine dispozițiilor art. 1 alin. (5) din Constituție. Totodată, alin. (15) al aceluiași articol nu conține referiri la exercitarea controlului judiciar asupra sentinței pronunțate de Judecătoria Sector 1, București, de către instanța superioară, în lipsa unei mențiuni exprese cu privire la caracterul definitiv al acesteia.

2. Potrivit prevederilor art. I pct. 33 din legea transmisă la promulgare, respectiv art. 30<sup>1</sup> lit. d), contractele de concesiune prevăzute la art. 30 alin. (2) ce se vor încheia între minister/autoritățile administrației publice locale, în calitate de concedenți, și administrațiile portuare și/sau de căi navigabile interioare, în calitate de concesionari vor cuprinde în mod obligatoriu cel puțin redevența

calculată pe baza veniturilor obținute prin punerea la dispoziția utilizatorilor a infrastructurii primite în concesiune. Totodată, potrivit prevederilor art. II pct. 3 din legea transmisă la promulgare, respectiv ale alin. (9) nou introdus, valoarea chiriei/redevenței - ce va fi prevăzută în contractele de închiriere/subconcesiune a terenului portuar ce vor fi încheiate - va fi stabilită cu respectarea principiului aplicării condițiilor egale la prestații echivalente conform dispozițiilor art. 6 alin. (1) lit. c) din Legea concurenței nr. 21/1996 și va fi stabilită pentru o perioadă de 10 ani la nivelul valorii minime a tarifelor de utilizare a domeniului portuar prevăzute în contractele aflate în curs de executare la data intrării în vigoare a legii. Astfel, se poate observa că pentru terenurile pe care sunt amplasate elemente de suprastructură portuară, și pentru care nu există încheiate contracte de subconcesiune sau închiriere, încheierea noilor contracte, în care vor fi stabilite valori minime pentru chirii, este de natură să avantajeze operatorii portuari, în detrimentul administrațiilor portuare.

În această redactare, considerăm că legea poate conduce la înregistrarea unor pierderi financiare sau venituri suboptimale pentru administrațiile portuare pe o perioadă lungă de timp, acestea neputând beneficia pe deplin de pe urma unor prețuri stabilite prin raportul dintre cerere și ofertă. În esență, porturile reprezintă active ale statului ce trebuie să fie deschise pieței, în mod transparent, potrivit principiilor economiei de piață. Această modalitate de valorificare a activelor portuare prin stabilirea unor prețuri reduse poate să sacrifice concurența dintre operatori, dacă subcontractarea nu este, la rândul ei, permisă la nivelul activelor existente.

În opinia noastră, orice act normativ care vizează alocarea unor resurse trebuie să se concentreze, în esență, pe mecanismele prin intermediul cărora aceste resurse sunt alocate. Conform principiilor economiei de piață, aceste mecanisme trebuie să fie liberul acces, competiția și transparența. Or, în cazul de față, legea pare că se concentrează pe rezultate (stabilirea prețurilor) și mai puțin asupra mecanismelor prin care se formează prețurile utilizării activelor portuare.

3. Semnalăm că pentru integrarea porturilor europene într-un circuit eficient de transport și pentru a contribui la creșterea economică a fost adoptat Regulamentul (UE) 352/2017 al Parlamentului European și al Consiliului de stabilire a unui cadru privind furnizarea de servicii portuare și a normelor comune privind transparența financiară a porturilor. Acest Regulament stabilește un cadru clar de dispoziții transparente, echitabile și nediscriminatorii referitoare la finanțarea și taxarea infrastructurilor și a serviciilor portuare, însă acesta nu prevede stabilirea unor tarife fixe, fiind axat pe facilitarea accesului la piața serviciilor portuare și pe introducerea transparenței financiare și

decizionale. Astfel, Regulamentul își propune să contribuie la dezvoltarea unui climat cât mai favorabil investițiilor în porturi, care, la rândul său, să contribuie la promovarea transportului maritim și la o mai bună integrare a transportului maritim cu transportul feroviar și rutier. De aceea, prin raportare la cele de mai sus, legea transmisă la promulgare ar trebui să prevadă un cadru deschis tuturor investitorilor potențiali, stimulativ pentru investițiile în infrastructura portuară.

4. Nu în ultimul rând, apreciem că se impune reanalizarea normei prevăzute la art. 23 alin. (2) din O.G. nr. 22/2009 referitoare la hotărâri ale organismelor de conducere ale unităților administrativ-teritoriale, în vederea corelării acestei noțiuni cu prevederile Legii administrației publice locale nr. 215/2001, care, prin sfera de atribuții prevăzute pentru fiecare autoritate în parte, distinge între autorități deliberative și autorități executive.

Față de argumentele expuse mai sus și având în vedere competența legislativă exclusivă a Parlamentului, vă solicităm reexaminarea Legii pentru modificarea și completarea Ordonanței Guvernului nr. 22/1999 privind administrarea porturilor și a căilor navigabile, utilizarea infrastructurilor de transport naval aparținând domeniului public, precum și desfășurarea activităților de transport naval în porturi și pe căile navigabile interioare.

PREȘEDINTELE ROMÂNIEI  
KLAUS - WERNER IOHANNIS