

DECIZIA nr. 615 din 5 noiembrie 2024

referitoare la obiecția de neconstituționalitate a Legii pentru modificarea și completarea **Ordonanței Guvernului nr. 27/2011** privind transporturile rutiere

EMITENT • **CURTEA CONSTITUȚIONALĂ**

Publicat în **MONITORUL OFICIAL nr. 401 din 6 mai 2025**

Data intrării în vigoare 06-05-2025

Marian Enache	- președinte
Mihaela Ciochină	- judecător
Cristian Deliorga	- judecător
Dimitrie-Bogdan Licu	- judecător
Laura-Iuliana Scânteii	- judecător
Gheorghe Stan	- judecător
Livia Doina Stanciu	- judecător
Elena-Simina Tănăsescu	- judecător
Varga Attila	- judecător
Irina-Loredana Gulie	- magistrat-asistent

1. Pe rol se află soluținarea obiecției de neconstituționalitate a Legii pentru modificarea și completarea **Ordonanței Guvernului nr. 27/2011** privind transporturile rutiere, obiecție formulată de un număr de 56 de deputați aparținând Grupului parlamentar al partidului Uniunea Salvați România din Camera Deputaților și deputați neafiliați.
2. Obiecția de neconstituționalitate a fost înregistrată la Curtea Constituțională cu nr. 3.579 din 23 mai 2023 și constituie obiectul Dosarului Curții Constituționale nr. 1.259A/2023.
3. În motivarea obiecției de neconstituționalitate sunt formulate atât critici de neconstituționalitate extrinsecă, prin raportare la dispozițiile **art. 61** privind rolul și structura Parlamentului și **art. 75** - Sesizarea Camerelor, cât și critici de neconstituționalitate intrinsecă, prin raportare la dispozițiile **art. 1 alin. (3)** referitor la statul de drept și **alin. (5)** privind principiul legalității, în componenta sa referitoare la securitatea raporturilor juridice, **art. 16** - Egalitatea în drepturi, **art. 45** - Libertatea economică, **art. 47** - Nivelul de trai, **art. 135 alin. (1)** și **alin. (2) lit. a)** referitoare la economia de piață și la obligația statului de a asigura protecția concurenței loiale și **art. 148** - Integrarea în Uniunea Europeană.
4. Cu privire la motivele de neconstituționalitate extrinsecă, formulate în legătură cu încălcarea dispozițiilor constituționale cuprinse în **art. 61** - Rolul și structura (Parlamentului s.n.) și în **art. 75** - Sesizarea Camerelor, se arată că diferențele majore de conținut juridic dintre forma proiectului de lege adoptată de Senat, ca primă Cameră sesizată, și a legii adoptate de Camera Deputaților, în calitate de Cameră decizională, sunt de natură să încalce principiul bicameralismului, în sensul că forma finală a legii, în redactarea adoptată de Camera decizională, se îndepărtează în mod substanțial de forma adoptată de Camera de reflecție, ceea ce echivalează practic cu excluderea acesteia din urmă de la procesul de legiferare. Or, se arată că legea trebuie să fie rezultatul manifestării de voință concordante a ambelor Camere ale Parlamentului. În același sens, invocându-se jurisprudența Curții Constituționale în materie, se mai arată că, deși în dezbaterile unei inițiative legislative Camerele au un drept propriu de decizie asupra acesteia, totuși principiul bicameralismului nu poate fi respectat decât atât timp cât ambele Camere ale Parlamentului au dezbătut și s-au exprimat cu privire la același conținut și la aceeași formă ale inițiativei legislative.
5. Se susține că, fără a nega dreptul Camerei decizionale de a adopta proiecte de lege în forme ușor diferite de cele adoptate sau respinse în Camera de reflecție, aspect esențial al sistemului bicameralismului imperfect la care legiuitorul constituțional a recurs prin revizuirea Legii fundamentale din anul 2003, din compararea celor două versiuni rezultă faptul că la Camera Deputaților, în calitate de Cameră decizională, au fost adoptate 17 amendamente care nu au fost puse și în discuția Senatului și care au condus la o configurație diferită semnificativ între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului.
6. Astfel, se arată că la Camera Deputaților, prin cele 17 amendamente admise, respectiv prin eliminarea **art. 37^{^1}** alin. (2) din forma proiectului de lege adoptat de către prima Cameră sesizată, lăsând nereglementat regimul sancționator al încălcărilor legii criticate, s-a schimbat însăși esența actului normativ, eliminându-se Senatul din procesul legislativ, iar amendamentele adoptate de către Camera decizională conduc nu doar la configurații semnificativ diferite între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului, ci însăși legea adoptată de Camera Deputaților este cu totul diferită față de cea adoptată de către Senat.
7. Cu privire la motivele de neconstituționalitate intrinsecă, se arată că prevederile **art. I pct. 9** (cu referire la introducerea **art. 36^{^1}**) și ale **art. III** din legea criticată contravin principiilor constituționale referitoare la egalitatea în drepturi, libertatea economică, economia de piață și la obligația statului de a asigura protecția concurenței loiale, cuprinse în **art. 16**, **art. 45** și **art. 135 alin. (1)** și **alin. (2) lit. a) din Constituție**.

8. Astfel, se arată că, prin Decizia Consiliului Concurenței nr. 66 din 22 septembrie 2021 privind constatarea încălcării dispozițiilor [art. 8 alin. \(1\) din Legea concurenței nr. 21/1996](#), republicată, cu modificările și completările ulterioare, de către Ministerul Transporturilor și Infrastructurii și Ministerul Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Administrației și impunerea de măsuri, s-a interzis prelungirea, sub orice formă, a valabilității Programului de transport interjudețean și a licențelor de traseu peste termenul de 30 iunie 2023, s-a recomandat Parlamentului modificarea dispozițiilor [art. 82 din Ordonanța Guvernului nr. 27/2011](#) privind transporturile rutiere, cu modificările și completările ulterioare, în sensul stabilirii libere, pe bază de cerere și ofertă, a tarifelor aferente transportului rutier contra cost, cu excepția tarifelor percepute călătorilor pentru transportul rutier de persoane prin servicii regulate atunci când operatorilor li se acordă exclusivitate pe curse și/sau trasee, și, de asemenea, s-a recomandat Parlamentului să nu mai fie emise acte normative prin care să se prelungească valabilitatea programelor de transport, indiferent dacă acestea sunt județene sau interjudețene. Totodată, s-a reținut că orice modificare a legislației în domeniul transporturilor trebuie să prevadă expres faptul că nivelul tarifelor aplicate de către transportatori pentru efectuarea serviciului de transport de persoane local, județean sau interjudețean prin curse regulate va constitui criteriul principal de atribuire concurențială atunci când operatorilor li se acordă exclusivitate pe curse și/sau trasee.

9. Or, se susține că prin dispozițiile art. I pct. 9 (cu referire la introducerea art. 36¹) și ale art. III din legea criticată pretinsa liberalizare a transportului rutier de persoane, clamată drept scop al intervenției legislative, nu realizează conformarea legislației cu criteriile europene și constituționale ale liberei concurențe. Astfel, se arată că, în esență, deținătorii actuali de licențe sunt favorizați față de noii operatori, care nu vor putea solicita autorizații de transport pentru rutele pe care operează deja cei licențiați în prezent.

10. În același sens se arată că, în punctul de vedere al Consiliului Concurenței cu privire la proiectul de lege criticat, s-a reținut că acesta nu respectă legislația în domeniul concurenței, dat fiind faptul că se prelungește valabilitatea licențelor actuale, se consolidează poziția dominantă a operatorilor existenți, care vor avea exclusivitate pe cursele operate, iar actul normativ nu prevede reguli clare, anterior autorizării, precum criterii de calificare pentru obținerea de autorizații, o perioadă minimă în care operatorul să se oblige să presteze serviciul sau să își anunțe retragerea, respectarea graficului de circulație, precum și stabilirea de sancțiuni pecuniare clare, în caz de nerespectare.

11. Se invocă cele statuate în [Decizia Curții Constituționale nr. 230 din 14 martie 2007](#) referitoare la principiul constituțional al libertății economice și se arată că, în cauză, statul nu doar că nu asigură mediul concurențial, ci chiar deschide posibilitatea monopolizării pieței de către cei care dețin deja licențele de traseu, în detrimentul celorlalți agenți economici, fără ca măsura legislativă criticată să păstreze o proporționalitate între interesul general și scopul vizat.

12. Se mai susține că prevederile art. I pct. 9 (cu referire la introducerea art. 36¹) și ale art. III din legea criticată contravin dispozițiilor constituționale referitoare la principiul securității juridice, egalitatea în drepturi, nivelul de trai și respectarea legislației Uniunii Europene, deoarece se creează un regim juridic sui generis, nefiind instituite nici liberalizarea pieței, nici un regim juridic în sfera serviciului public așa cum prevăd dispozițiile Codului administrativ referitoare la serviciile publice și [Regulamentul \(CE\) nr. 1.370/2007](#) 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. Astfel, se susține că dispozițiile legale criticate nu permit autorităților publice să facă o evaluare a necesității serviciilor de interes economic general, astfel încât să poată să fie impuse sau contractate obligații de serviciu public, ci legea criticată chiar interzice, aparent, orice fel de obligații de serviciu public în privința transportului interjudețean. Se susține că în acest fel se creează și o discriminare pentru cetățeni, deoarece aceia care beneficiază de infrastructură feroviară vor avea acces la servicii de interes economic general - (servicii publice) feroviare, în timp ce aceia care nu au acces la infrastructură feroviară sau aceasta este precară sunt obligați să folosească transportul interjudețean, în măsura în care există.

13. De asemenea, se arată că legea nu prevede cum vor fi gestionate rutele nerentabile, astfel încât să se asigure transportul persoanelor aflate în comunități izolate sau care nu au acces la alt tip de infrastructură, și nici nu stabilește ce se întâmplă în situația în care, prin alte acte normative, sunt stabilite facilități pentru anumite persoane. În acest sens este menționată Hotărârea Curții de Justiție a Uniunii Europene din 8 septembrie 2022, pronunțată în Cauza C-614/20 Lux Express Estonia AS împotriva Majandus-ja Kommunikatsiooniministeerium, referitoare la impunerea prin norme generale a unei obligații de transport gratuit pentru anumite categorii de călători - în special copiii de vârstă preșcolară și anumite categorii de persoane cu handicap, precum și la obligația autorității competente de a acorda operatorilor o compensație de serviciu public.

14. Se mai arată că legea criticată stabilește drepturi exclusive sau restrângerea concurenței, iar atribuirea unor asemenea drepturi trebuie să se facă prin licitație publică (concesiune de serviciu), în conformitate cu [Regulamentul \(CE\) nr. 1.370/2007](#) al Parlamentului European și al Consiliului. Astfel, se arată că lipsa de precizie a textelor de lege criticate, precum și neclaritatea regimului juridic instituit atrag încălcarea dispozițiilor constituționale cuprinse în [art. 1 alin. \(3\) și \(5\)](#), [art. 16](#), [art. 47](#) și [art. 148](#).

- 15.** În conformitate cu dispozițiile [art. 16 alin. \(2\) din Legea nr. 47/1992](#) privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, obiecția de neconstituționalitate a fost comunicată președinților celor două Camere ale Parlamentului și Guvernului pentru a-și exprima punctele lor de vedere.
- 16.** Președintele Camerei Deputaților apreciază că obiecția de neconstituționalitate este neîntemeiată. În ceea ce privește admisibilitatea obiecției de neconstituționalitate, arată că sesizarea de neconstituționalitate nu îndeplinește una dintre condițiile fundamentale de admisibilitate, respectiv condiția obiectului controlului de constituționalitate. Criticile formulate de autorii sesizării au un caracter pur formal și general, fără să evidențieze un raport de cauzalitate între prevederile legii supuse controlului de constituționalitate și presupusele vicii de neconstituționalitate determinate de nerespectarea Legii fundamentale. De asemenea, se mai arată că, având în vedere că argumentele prezentate de autorii sesizării au caracter general (tipizat) și nu sunt formulate în raport cu conținutul legii contestate, fiind preluate din conținutul altor contestații, aceste argumente nu pot fi luate în considerare, astfel încât sesizarea de neconstituționalitate este inadmisibilă. Invocă în acest sens [Decizia Curții Constituționale nr. 901 din 16 decembrie 2020](#), arătând că lipsa obiectului sesizării, cauzată de generalizarea conținutului sesizărilor, determină intervenirea efectului dirimant statuat de Curtea Constituțională în decizia precitată, respectiv „constatarea neîndeplinirii uneia (dintre condițiile de admisibilitate legate de obiectul sesizării s.n.) având efecte dirimante și făcând inutilă analiza celorlalte condiții”.
- 17.** În ceea ce privește invocarea încălcării, prin dispozițiile art. I pct. 9 și ale art. III din legea criticată, a prevederilor [art. 16](#), [art. 45](#) și [art. 135 din Constituție](#), se arată că, din contră, prevederile legale criticate creează cadrul legal pentru ca „orice operator” de transport să poată efectua servicii regulate „în condiții care asigură menținerea și stimularea concurenței și a unui mediu concurențial normal”, cu garantarea egalității de șanse a participanților.
- 18.** Referitor la invocarea de către autorii sesizării a unei investigații desfășurate de către Consiliul Concurenței, se apreciază că, potrivit principiului constituțional „Nimeni nu este mai presus de lege”, o anchetă desfășurată de orice instituție a statului, chiar dacă este vorba de Consiliul Concurenței, trebuie să se circumscrie cadrului normativ aflat în vigoare la momentul respectiv. Astfel, prin adoptarea legii supuse controlului de constituționalitate, regulile nou-instituite trebuie respectate de orice subiect de drept, inclusiv de către Consiliul Concurenței. Mai mult decât atât, se arată că atribuția constituțională de legiferare a Parlamentului nu poate fi obstrucționată de nicio altă autoritate publică a statului, drept care Consiliul Concurenței nu poate împiedica Parlamentul să își îndeplinească rolul de organ suprem reprezentativ al poporului român și de unică autoritate legiuitoare a țării.
- 19.** Referitor la invocarea încălcării dispozițiilor [art. 1 alin. \(3\)](#) și [\(5\) din Constituție](#), se apreciază că Parlamentul a adoptat legea supusă controlului de constituționalitate în baza competenței sale exclusive de legiferare, în scopul reglementării prin lege a condițiilor de acordare a licențelor, astfel cum rezultă din expunerea de motive. Invocând jurisprudența Curții Constituționale în materie, apreciază că limbajul juridic folosit de legiuitor este clar, predictibil și neechivoc, fără pasaje obscure sau soluții normative contradictorii. Dispozițiile sunt redactate într-un stil specific normativ, prezentând norma instituită fără explicații sau justificări, prin folosirea cuvintelor în sensul lor curent din limba română, iar detalierea diferitelor situații procedurale este departe de a fi ambiguă, fiind redată previzibil și univoc, cu respectarea dispozițiilor [Legii nr. 24/2000](#), republicată, cu modificările și completările ulterioare. Totodată, se mai apreciază că modificările și completările aduse normelor în vigoare se circumstanțiază evoluției realităților economice și sociale din România, fără să afecteze scopul primordial și concepția generală a reglementării de bază. Ca expresie a poziției sale preeminente în sistemul autorităților publice ale României, Parlamentul poate interveni asupra legislației în scopul asigurării ordinii juridice necesare, în exercitarea suveranității naționale rezultate din alegerile generale. Invocă în acest sens cele statuate în [Decizia Curții Constituționale nr. 411 din 14 iunie 2017](#), potrivit căreia manifestarea suveranității cu care este investit Parlamentul ca organ reprezentativ suprem al poporului român constă, în esență, în exercitarea puterii legislative - ca unică autoritate legiuitoare a țării.
- 20.** Invocând [Decizia Curții Constituționale nr. 32 din 23 ianuarie 2018](#), se apreciază că analiza principiului securității juridice trebuie raportată întotdeauna la conceptul statului de drept, iar prin legea criticată statul asigură cetățenilor servicii publice de transport și previne riscul neasigurării acestui serviciu public.
- 21.** Referitor la motivele de neconstituționalitate extrinsecă, în ceea ce privește invocarea adoptării unui număr de 17 amendamente în cadrul procedurii desfășurate la Camera Deputaților, se arată că legea adoptată la Camera decizională nu cuprinde 17 amendamente, ci 17 numere curente, și doar o mică parte din amendamente statuează o soluție normativă diferită fundamental de cea a Senatului, majoritatea amendamentelor fiind de corelare tehnico-legislativă ori de clarificare a textului. De asemenea, se arată că, în ceea ce privește configurația legii, între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului nu există nicio deosebire majoră.
- 22.** Se apreciază că intervențiile legislative realizate sub forma amendamentelor admise la Camera decizională nu reprezintă soluții normative care, sub aspectul fondului reglementării, se îndepărtează considerabil de conceptele statuate de către Senat ori de către forma avută în vedere de către inițiatorii propunerii legislative, nefiind de natură a aduce deosebiri majore de conținut față de forma adoptată de Camera de reflecție sau depusă de către inițiator și nici de a schimba configurația juridică a legii. Se arată că toate formele inițiativei legislative, respectiv cea prezentată de inițiatori, cea adoptată de Senat, precum și cea adoptată de Camera Deputaților, prezintă același

obiect de reglementare, constând în modificarea și completarea [Ordonanței Guvernului nr. 27/2011](#) privind transporturile rutiere. Invocă în acest sens cele statuate în [Decizia Curții Constituționale nr. 1.093 din 15 octombrie 2008](#), potrivit căroră, în dezbaterăa unei inițiative legislative, Camerele au un drept propriu de decizie asupra acesteia.

23. Guvernul apreciază că obiecția de neconstituționalitate este inadmisibilă în raport cu [art. 1 alin. \(3\)](#) și [alin. \(5\)](#), [art. 47](#), [art. 16](#) și [art. 148 din Constituție](#), iar în ceea ce privește criticile formulate prin raportare la [art. 16](#), [art. 45](#), [art. 135](#), [art. 61](#) și [art. 75 din Constituție](#), urmează să se pronunțe instanța de contencios constituțional. În ceea ce privește critica privind încălcarea prevederilor [art. 16](#), [art. 45](#) și [art. 135 din Constituție](#), se apreciază că autorii sesizării nu argumentează care anume soluții din cuprinsul proiectului de lege conduc la denaturarea concurenței pe acest segment de piață, limitându-se la a invoca argumente din cuprinsul Deciziei nr. 66 din 22 septembrie 2021 a Consiliului Concurenței. În plus, din analiza criticilor rezultă că se critică mai degrabă omisiunea autorității legiuitoare de a ține cont în activitatea de legiferare de avizele organelor consultative, în speță Consiliul Concurenței. Din această perspectivă, se apreciază că autorii sesizării nu au oferit suficiente argumente pentru a susține o reală încălcare a prevederilor [art. 16](#), [art. 45](#) și [art. 135 din Constituție](#), astfel că revine exclusiv Curții Constituționale să aprecieze dacă o astfel de critică este întemeiată.

24. În ceea ce privește critica privind încălcarea principiului securității juridice prin lipsa de precizie a textului și neclaritatea regimului juridic, prin raportare la [art. 1 alin. \(3\)](#) și [alin. \(5\)](#), [art. 47](#), [art. 16](#) și [art. 148 din Constituție](#), se apreciază, invocând și jurisprudența Curții Constituționale în materie, că autorii obiecției de neconstituționalitate nu formulează o veritabilă critică de neconstituționalitate, ci reproșează aspecte de neclaritate și anumite omisiuni legislative, fără însă a indica punctual prevederi din cuprinsul proiectului de lege care ar prezenta viciile de neconstituționalitate, lipsind totodată motivarea din care să rezulte în ce constă contrarietatea față de prevederile constituționale astfel invocate.

25. Cu privire la critica formulată în raport cu dispozițiile [art. 61](#) și [art. 75 din Constituție](#), se apreciază că autorii sesizării nu argumentează dacă există deosebiri majore de conținut juridic între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului sau dacă scopul inițial al legii a fost deturnat în cea de-a doua Cameră, făcând doar simple afirmații în acest sens, astfel că nu au fost oferite suficiente argumente pentru a susține o reală încălcare a principiului bicameralismului.

26. Președintele Senatului nu a comunicat punctul său de vedere cu privire la obiecția de neconstituționalitate.

27. Prin Adresa nr. 23.110 din 1 noiembrie 2023, înregistrată la Curtea Constituțională cu nr. 7.862 din 1 noiembrie 2023, Asociația Victimelor Accidentelor de Circulație din România a formulat un memoriu, în calitate de amicus curiae, prin care susține admiterea obiecției de neconstituționalitate.

CURTEA,

examinând obiecția de neconstituționalitate, punctele de vedere ale președintelui Camerei Deputaților și Guvernului, înscrisurile depuse la dosarul cauzei, raportul întocmit de judecătorul-raportor, dispozițiile legii criticate, raportate la prevederile [Constituției](#), precum și [Legea nr. 47/1992](#), reține următoarele:

28. Obiectul controlului de constituționalitate îl constituie în principal prevederile Legii pentru modificarea și completarea [Ordonanței Guvernului nr. 27/2011](#) privind transporturile rutiere, în ansamblul lor, iar punctual prevederile art. I pct. 9 [cu referire la art. 36¹ alin. (1)] și art. III din [Legea pentru modificarea și completarea Ordonanței Guvernului nr. 27/2011](#) privind transporturile rutiere, potrivit căroră:

Articolul 36¹

(1) Începând cu data de 1 iulie 2023, după expirarea programului de transport interjudețean, orice operator de transport rutier care respectă cerințele prevăzute la art. 3 alin. (1) din [Regulamentul \(CE\) nr. 1.073/2009](#) al Parlamentului European 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](#) (reformare) (text cu relevanță pentru SEE) poate solicita efectuarea unor servicii regulate, în condiții care asigură menținerea și stimularea concurenței și a unui mediu concurențial normal pe o anumită cursă de pe un traseu interjudețean, alta decât cursele în cazul căroră au fost eliberate autorizații de transport național de persoane în baza licențelor de traseu valabile până la data de 30 iunie 2023 conform art. III, anexând cererile depuse în vederea emiterii autorizației de transport național de persoane graficul de circulație cu denumirea autogărilor nominalizate, cu specificarea numărului de înmatriculare al autobuzului/autobuzelor necesare efectuării cursei care trebuie să îndeplinească condițiile cumulative prevăzute la art. 42¹ alin. (2).

Articolul III

(1) Cu minimum 30 de zile înainte de data expirării perioadei de valabilitate a licențelor de traseu pentru servicii regulate interjudețene eliberate cu valabilitate până la data de 30 iunie 2023, operatorii de transport vor putea depune cereri de eliberare a autorizațiilor de transport național de persoane în baza licențelor de traseu valabile până la data de 30 iunie 2023, cu respectarea prevederilor art. 42¹ alin. (2) și (3).

(2) Cererile de eliberare vor avea anexate copii ale licenței de traseu și graficului de circulație valabile până la data de 30 iunie 2023, certificate de operatorul de transport rutier care a depus cererea și care este titularul acestora.

(3) Graficele de circulație anexate la cererile de eliberare pot fi actualizate în cazul în care se constată diferențe semnificative în ceea ce privește numărul de kilometri sau denumirea stațiilor.

(4) Autorizațiile de transport național de persoane eliberate conform alin. (1) vor avea valabilitate până la data de 31 decembrie 2024.

29. Textele constituționale invocate în motivarea obiecției de neconstituționalitate sunt cuprinse în [art. 1 alin. \(3\)](#) referitor la statul de drept și [alin. \(5\)](#) privind principiul legalității, în componenta sa referitoare la securitatea raporturilor juridice, art. 16 - Egalitatea în drepturi, [art. 45](#) - Libertatea economică, [art. 47](#) - Nivelul de trai, [art. 61](#) - Rolul și structura (Parlamentului s.n.), [art. 75](#) - Sesizarea Camerelor, [art. 135 alin. \(1\)](#) și [alin. \(2\) lit. a](#)) referitoare la economia de piață și la obligația statului de a asigura protecția concurenței loiale și [art. 148](#) - Integrarea în Uniunea Europeană.

(1) Admisibilitatea obiecției de neconstituționalitate

30. În prealabil examinării obiecției de neconstituționalitate, Curtea are obligația verificării condițiilor de admisibilitate a acesteia, prin prisma titularului dreptului de sesizare, a termenului în care acesta este îndrituit să sesizeze instanța constituțională, precum și a obiectului controlului de constituționalitate. Dacă primele două condiții se referă la regularitatea sesizării instanței constituționale, din perspectiva legalei sale sesizări, cea de-a treia vizează stabilirea sferei sale de competență, astfel încât urmează a fi cercetate în această ordine, iar constatarea neîndeplinirii uneia dintre ele are efecte dirimante, făcând inutilă analiza celorlalte condiții ([Decizia nr. 66 din 21 februarie 2018](#), publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 213 din 9 martie 2018, paragraful 38).

31. Curtea reține că obiecția de neconstituționalitate îndeplinește condițiile prevăzute de [art. 146 lit. a\) teza întâi din Constituție](#) atât sub aspectul titularului dreptului de sesizare, întrucât a fost formulată de un număr de 56 de deputați, cât și sub aspectul obiectului, fiind vorba de o lege adoptată, dar nepromulgată încă. Cu privire la termenul în care poate fi sesizată instanța de contencios constituțional, potrivit [art. 15 alin. \(2\) din Legea nr. 47/1992](#), acesta este de 5 zile de la data depunerii legii adoptate la secretarii generali ai celor două Camere ale Parlamentului, respectiv de 2 zile, începând de la același moment, dacă legea a fost adoptată în procedură de urgență. Totodată, în [temeiul art. 146 lit. a\) teza întâi din Legea fundamentală](#), Curtea Constituțională se pronunță asupra constituționalității legilor înainte de promulgarea acestora, care, potrivit [art. 77 alin. \(1\) teza a doua din Constituție](#), se face în termen de cel mult 20 de zile de la primirea legii adoptate de Parlament, iar potrivit [art. 77 alin. \(3\) din Constituție](#), în termen de cel mult 10 zile de la primirea legii adoptate după reexaminare.

32. În cauză, propunerea legislativă a fost adoptată de Senat la data de 21 decembrie 2022, după care a fost transmisă Camerei Deputaților, care a adoptat-o, în calitate de Cameră decizională, la data de 15 mai 2023, cu 192 de voturi „pentru”, 46 de voturi „contra” și 3 abțineri. La data de 22 mai 2023 a fost depusă la secretarii generali ai celor două Camere, în vederea exercitării dreptului de sesizare asupra constituționalității legii, iar la data de 27 mai 2023 a fost trimisă Președintelui României pentru promulgare. La data de 23 mai 2023 a fost formulată prezenta obiecție de neconstituționalitate.

33. Astfel, Curtea reține că obiecția de neconstituționalitate a fost formulată în cadrul termenului de 5 zile prevăzut de [art. 15 alin. \(2\) din Legea nr. 47/1992](#) (a se vedea [Decizia nr. 67 din 21 februarie 2018](#), publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 223 din 13 martie 2018, paragraful 70 ipoteza întâi), cu respectarea prevederilor [art. 77 alin. \(1\) din Constituție](#).

34. În considerarea celor de mai sus, nefiind incident un fine de neprimire a sesizării formulate, Curtea Constituțională a fost legal sesizată și este competentă, potrivit dispozițiilor [art. 146 lit. a\) din Constituție](#) și ale [art. 1](#), [art. 10](#), [art. 11 alin. \(1\) lit. A.a\)](#), [art. 15 alin. \(1\)](#), [art. 16](#) și [art. 18 din Legea nr. 47/1992](#), să se pronunțe asupra constituționalității prevederilor legale criticate.

(2) Analiza obiecției de neconstituționalitate

(2.1.) Critici de neconstituționalitate extrinsecă

35. Cu privire la motivele de neconstituționalitate extrinsecă, se arată că diferențele majore de conținut juridic dintre forma proiectului de lege adoptată de Senat, ca primă Cameră sesizată, și a legii adoptate de Camera Deputaților, în calitate de Cameră decizională, sunt de natură să încalce principiul bicameralismului, în sensul că forma finală a legii, în redactarea adoptată de Camera decizională, se îndepărtează în mod substanțial de forma adoptată de Camera de reflecție, ceea ce echivalează practic cu excluderea acesteia din urmă de la procesul de legiferare. Astfel, se arată că la Camera Deputaților, prin cele 17 amendamente admise, respectiv prin eliminarea

art. 37¹ alin. (2) din forma proiectului de lege adoptat de către prima Camera sesizată, lăsând nereglementat regimul sancționar al încălcărilor legii criticate, s-a schimbat însăși esența actului normativ, eliminându-se Senatul din procesul legislativ, iar amendamentele adoptate de către Camera decizională conduc nu doar la configurații semnificativ diferite între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului, ci însăși legea adoptată de Camera Deputaților este cu totul diferită decât cea adoptată de către Senat.

36. Examinând procesul legislativ de adoptare a legii criticate, Curtea reține că propunerea legislativă pentru modificarea și completarea [Ordonanței Guvernului nr. 27/2011](#) privind transporturile rutiere a fost adoptată de Senat la data de 21 decembrie 2022 și cuprindea trei articole, numerotate I-III, inițiativa legislativă având ca scop, potrivit expunerii de motive, reglementarea prin lege, și nu prin ordin de ministru, a modului și a condițiilor de acces al operatorilor de transport rutier la serviciile regulate interjudețene pe baza licențelor de traseu anterior obținute, fără demararea unei noi proceduri de atribuire a curselor, „astfel încât să nu poată fi suspendate/anulate prin introducerea unor acțiuni pe rolul instanțelor de contencios administrativ, ca în cazul [Ordinului ministrului transporturilor nr. 1.824](#) publicat în Monitorul Oficial al României nr. 1060 din 14 decembrie 2018”, act administrativ suspendat de instanțele judecătorești pentru încălcarea dispozițiilor [art. 8 alin. \(1\) din Legea concurenței nr. 21/1996](#), republicată, cu modificările și completările ulterioare, ca urmare a investigației Consiliului Concurenței finalizate prin Decizia nr. 66 din 22 septembrie 2021 privind constatarea încălcării dispozițiilor [art. 8 alin. \(1\) din Legea concurenței nr. 21/1996](#), republicată, cu modificările și completările ulterioare, de către Ministerul Transporturilor și Infrastructurii, Ministerul Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Administrației și impunerea de măsuri.

37. La data de 1 februarie 2023, propunerea legislativă a fost înregistrată la Camera Deputaților pentru dezbatere și trimisă pentru primire raport și avize la comisiile de specialitate. Fiind sesizate spre dezbatere, în fond, Comisia pentru industrii și servicii și Comisia pentru transporturi și infrastructură au întocmit un raport comun de admitere cu amendamente (17 amendamente admise, 14 amendamente respinse). Așa cum rezultă din raportul comun întocmit la data de 9 mai 2023, toate amendamentele admise și votate de Camera Deputaților au modificat, completat sau eliminat soluții legislative care au fost dezbătute și votate anterior de Senat sau care erau în corelare/interdependență cu aceste soluții (cu titlu de exemplu, cele privind termenul de valabilitate a autorizațiilor de transport național de persoane) și au avut ca obiect următoarele aspecte: completarea noțiunii de „licență de traseu” cu sintagma „licența de traseu pentru transportul rutier național contra cost de persoane prin servicii regulate interjudețene sau servicii regulate”; a noțiunii de „program de transport” cu sintagma „program de transport pentru serviciile regulate interjudețene”; introducerea noțiunii de „aviz de principiu”, respectiv acordul de folosire a autogării sau a unei stații publice de către operatorul de transport; introducerea cerinței ca cererile de eliberare a autorizațiilor de transport național de persoane să fie depuse cu minimum 90 de zile înainte de data expirării acestora; modificarea art. 36¹, în sensul înlocuirii sintagmei „în condiții de concurență loială” cu sintagma „în condiții care asigură menținerea și stimularea concurenței și a unui mediu concurențial normal” și al eliminării trimiterii la termenul de valabilitate maximă a autorizației de transport național de persoane, cuprinsă în art. 36 alin. (4), cu motivarea că noul termen (31 decembrie 2024) de valabilitate maximă a autorizației este reglementat expres în art. 36¹ alin. (2) și art. III alin. (4); introducerea cerinței ca în cazul curselor regulate interjudețene să fie respectat un decalaj de minimum 30 de minute față de orele de plecare din capetele de traseu prevăzute în graficele de circulație anexe la autorizațiile de transport național de persoane emise, aceeași cerință fiind introdusă și pentru traseele cu un parcurs mai mic de 120 de km, față de orele de plecare din stațiile intermediare prevăzute în graficele de circulație anexe la autorizațiile de transport național de persoane, emise pentru servicii regulate interjudețene; înlocuirea sintagmei „stațiile intermediare care nu asigură condiția de neconcurență” cu sintagma „stațiile intermediare care nu asigură menținerea și stimularea concurenței și a unui mediu concurențial normal”; majorarea limitei temporare de valabilitate maximă a autorizației de transport național de persoane, data de 30 iunie 2026 fiind înlocuită cu data de 31 decembrie 2024, precum și eliminarea dispozițiilor art. 37¹ alin. (2), care făceau trimitere, în privința regimului sancționar, la dispozițiile [Hotărârii Guvernului nr. 69/2012](#) privind stabilirea încălcărilor 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, ale [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, ale [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](#) și ale [Ordonanței Guvernului nr. 27/2011](#) privind transporturile rutiere, precum și a sancțiunilor și măsurilor aplicabile în cazul constatării acestor încălcări, cu motivarea că, potrivit [art. 85 din Ordonanța Guvernului nr. 27/2011](#), sancțiunile se stabilesc prin hotărâre a Guvernului, respectiv [Hotărârea Guvernului nr. 69/2012](#). Se poate observa așadar că, prin amendamentele adoptate, Camera decizională nu a modificat substanțial obiectul de reglementare și configurația inițiativei legislative, cu consecința deturnării de la finalitatea urmărită de inițiator.

38. Referitor la critica de neconstituționalitate privind încălcarea dispozițiilor [art. 61](#) și [art. 75 din Constituție](#) referitoare la principiul bicameralismului, Curtea reține că, în jurisprudența sa, a stabilit două criterii esențiale pentru a se determina cazurile în care, prin procedură legislativă, se încalcă principiul bicameralismului, și anume: pe de o parte, existența unor deosebiri majore de conținut juridic între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului și, pe de altă parte, existența unei configurații semnificativ diferite între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului. Întrunirea cumulativă a celor două criterii este de natură a afecta principiul constituțional care guvernează activitatea de legiferare a Parlamentului, plasând pe o poziție privilegiată Camera decizională, cu eliminarea, în fapt, a primei Camere sesizate din procesul legislativ (a se vedea, în acest sens, [Decizia nr. 710 din 6 mai 2009](#), publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 358 din 28 mai 2009, [Decizia nr. 413 din 14 aprilie 2010](#), publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 291 din 4 mai 2010, [Decizia nr. 1.533 din 28 noiembrie 2011](#), publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 905 din 20 decembrie 2011, [Decizia nr. 62 din 7 februarie 2017](#), publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 161 din 3 martie 2017, paragraful 29, [Decizia nr. 89 din 28 februarie 2017](#), publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 260 din 13 aprilie 2017, paragraful 54, sau [Decizia nr. 377 din 31 mai 2017](#), publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 586 din 21 iulie 2017, paragraful 44).

39. Stabilind limitele principiului bicameralismului, Curtea a apreciat că aplicarea acestui principiu nu poate avea ca efect deturnarea rolului de Cameră de reflecție a primei Camere sesizate, în sensul că aceasta ar fi Camera care ar fixa în mod definitiv conținutul proiectului sau propunerii legislative (și, practic, conținutul normativ al viitoarei legi), ceea ce are drept consecință faptul că cea de-a doua Cameră, Camera decizională, nu va avea posibilitatea să modifice ori să completeze legea adoptată de Camera de reflecție, ci doar posibilitatea de a o aproba sau de a o respinge. Sub aceste aspecte, este de netăgăduit că principiul bicameralismului presupune atât conlucrarea celor două Camere în procesul de elaborare a legilor, cât și obligația acestora de a-și exprima prin vot poziția cu privire la adoptarea legilor (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. 89 din 28 februarie 2017](#), paragraful 55).

40. În jurisprudența precitată, Curtea a mai reținut că bicameralismul nu înseamnă, însă, ca ambele Camere să se pronunțe asupra unei soluții legislative identice, în Camera decizională putând exista abateri inerente de la forma adoptată de Camera de reflecție, desigur, fără schimbarea obiectului esențial al proiectului de lege/propunerii legislative. A nega posibilitatea Camerei decizionale de a se îndepărta de la forma votată în Camera de reflecție ar însemna limitarea rolului său constituțional, iar caracterul decizional atașat acesteia devine iluzoriu. S-ar ajunge la un veritabil mimetism, în sensul că cea de-a doua Cameră se va identifica, în ceea ce privește activitatea sa legislativă, cu prima Cameră, neputându-se îndepărta în niciun fel de la soluțiile legislative pentru care a optat prima Cameră, ceea ce este contrar, până la urmă, chiar ideii de bicameralism. Prin urmare, nu se poate susține încălcarea principiului bicameralismului, atât timp cât legea adoptată de Camera decizională se referă la aspectele principale pe care le-a avut în vedere propunerea/proiectul de lege în forma sa însușită de Camera de reflecție. În acest sens, modificările aduse formei adoptate de Camera de reflecție trebuie să cuprindă o soluție legislativă care păstrează concepția de ansamblu a acesteia și să fie adaptate în mod corespunzător, prin stabilirea unei soluții legislative alternative/complementare, care nu se abate de la forma adoptată de Camera de reflecție, în condițiile în care aceasta este mai cuprinzătoare sau mai bine articulată în cadrul ansamblului legii, cu realizarea anumitor coroborări inerente oricărei modificări (a se vedea, în acest sens, [Decizia nr. 765 din 14 decembrie 2016](#), publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 134 din 21 februarie 2017, paragrafele 37 și 38, sau [Decizia nr. 377 din 31 mai 2017](#), paragraful 45).

41. Curtea a mai stabilit că [art. 75 alin. \(3\) din Constituție](#), folosind sintagma „decide definitiv” cu privire la Camera decizională, nu exclude, ci, dimpotrivă, presupune ca proiectul sau propunerea legislativă adoptate de prima Cameră sesizată să fie dezbătută în Camera decizională, unde i se pot aduce modificări și completări. Curtea a subliniat că, în acest caz, Camera decizională nu poate, însă, modifica substanțial obiectul de reglementare și configurația inițiativei legislative, cu consecința deturnării de la finalitatea urmărită de inițiator ([Decizia nr. 624 din 26 octombrie 2016](#), publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 937 din 22 noiembrie 2016, paragraful 34, [Decizia nr. 89 din 28 februarie 2017](#), paragraful 56, sau [Decizia nr. 377 din 31 mai 2017](#), paragraful 46).

42. Aplicând considerentele de principiu rezultate din jurisprudența sa referitoare la criteriile esențiale ce trebuie îndeplinite cumulativ pentru respectarea principiului bicameralismului, pe de o parte, și analizând comparativ forma propunerii legislative adoptate de prima Cameră sesizată și cea adoptată de către Camera decizională, Curtea reține că, în cazul legii criticate, deși există diferențe între formele adoptate, nu se poate afirma că aceste diferențe au determinat deosebiri majore de conținut juridic între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului, prin care să fi fost modificate substanțial chiar obiectul de reglementare și configurația inițiativei legislative, întrucât conținutul normativ al amendamentelor adoptate de către Camera decizională au vizat exclusiv anumite clarificări conceptuale (completarea/modificarea unor definiții) sau coroborări inerente modificărilor instituite ori au reglementat termene noi, păstrând însă concepția de ansamblu a legii criticate.

43. Or, în aceste condiții, nu se poate reține că ar exista o configurație semnificativ diferită între forma legii criticate adoptate de Senat și forma adoptată de Camera Deputaților. Modificările și completările pe care Camera Deputaților le-a adus propunerii legislative adoptate de prima Cameră sesizată se raportează tot la materia avută în vedere de inițiator - modificarea [Ordonanței Guvernului nr. 27/2011](#) privind transporturile rutiere - și păstrează concepția de ansamblu a acesteia, prin stabilirea unor soluții legislative care nu deturneză obiectivele urmărite de inițiativa legislativă, cuprinzând norme care se circumscriu obiectului de reglementare a proiectului de lege. În concluzie, ținând cont de faptul că forma adoptată de Camera Deputaților nu modifică substanțial obiectul de reglementare, scopul urmărit de legiuitor sau configurația inițiativei legislative, Curtea reține că nu au fost încălcate dispozițiile [art. 61](#) și ale [art. 75 din Constituție](#) referitoare la principiul bicameralismului, astfel cum a fost dezvoltat în jurisprudența Curții Constituționale anterior amintită.

(2.2.) Critici de neconstituționalitate intrinsecă

(2.2.1.) Aspecte generale privind reglementările în materia transportului rutier de persoane prin curse regulate

44. În România, serviciul de transport rutier de persoane prin curse regulate se realizează prin transportul interjudețean, transportul județean și transportul local, fiecare cu reglementări proprii.

45. Transportul rutier local de persoane este transportul rutier public de persoane prin servicii regulate efectuat în interiorul unei localități, precum și în limitele unei asociații de dezvoltare intercomunitare, și este reglementat de [Legea serviciilor publice de transport persoane în unitățile administrativ-teritoriale nr. 92/2007](#), cu modificările și completările ulterioare, de [Legea serviciilor comunitare de utilități publice nr. 51/2006](#), republicată, cu modificările și completările ulterioare, și de [Regulamentul \(CE\) nr. 1.370/2007](#) 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. Transportul rutier local de persoane este reglementat de fiecare unitate administrativ-teritorială în parte (consiliul local sau asociația de dezvoltare intercomunitară, după caz), pe raza sa de competență.

46. Transportul rutier județean este transportul rutier care se efectuează între două localități situate pe teritoriul aceluiași județ, fără a depăși teritoriul județului respectiv. Serviciul de transport județean de persoane prin curse regulate este considerat, în prezent, serviciu public și este reglementat de [Legea serviciilor publice de transport persoane în unitățile administrativ-teritoriale nr. 92/2007](#), cu modificările și completările ulterioare. Autoritățile de reglementare competente în domeniul transportului rutier județean sunt la nivel local consiliile județene, iar la nivel central, Ministerul Transporturilor și Infrastructurii și Autoritatea Națională de Reglementare pentru Serviciile Comunitare de Utilități Publice (ANRSC).

47. Transportul rutier interjudețean este transportul rutier care se efectuează între capul de traseu de plecare și capul de traseu de destinație, situate pe teritoriul a două județe diferite, cu sau fără tranzitarea unuia sau a mai multor județe. Serviciul de transport interjudețean de persoane prin curse regulate este reglementat de [Ordonanța Guvernului nr. 27/2011](#) privind transporturile rutiere, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 625 din 2 septembrie 2011 ([O.G. nr. 27/2011](#)), autoritatea de reglementare competentă fiind Ministerul Transporturilor și Infrastructurii.

48. Potrivit prevederilor [art. 1 din Ordonanța Guvernului nr. 27/2011](#), dispozițiile acestei ordonanțe constituie cadrul general pentru organizarea și efectuarea transporturilor rutiere de mărfuri și persoane pe teritoriul României, precum și a activităților conexe acestora, în condiții de siguranță și calitate, cu respectarea principiilor liberei concurențe, garantarea accesului liber și nediscriminatoriu la piața transportului rutier, protecția mediului înconjurător, a drepturilor și intereselor legitime ale persoanelor fizice și juridice și pentru satisfacerea necesităților economiei naționale și a nevoilor de apărare ale țării.

49. În conformitate cu [art. 23 din O.G. nr. 27/2011](#), accesul la piața transportului rutier contra cost de mărfuri și persoane se face liber și nediscriminatoriu, cu respectarea principiilor liberei concurențe, calitatea serviciilor de transport, interesul publicului călător și siguranța rutieră fiind prioritare. În baza [O.G. nr. 27/2011](#) a fost emis [Ordinul ministrului transporturilor și infrastructurii nr. 980/2011](#) pentru aprobarea [Normelor metodologice](#) privind aplicarea prevederilor referitoare la organizarea și efectuarea transporturilor rutiere și a activităților conexe acestora stabilite prin [Ordonanța Guvernului nr. 27/2011](#) privind transporturile rutiere, publicat în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 854 și 854 bis din 2 decembrie 2011, care a reglementat inclusiv normele privind organizarea și efectuarea transporturilor rutiere de persoane, la nivel interjudețean, contra cost. Atribuirile în cadrul Programului interjudețean de transport s-au realizat începând cu februarie 2013 și, potrivit dispozițiilor [Ordinului ministrului transporturilor și infrastructurii nr. 980/2011](#), licențele urmau să fie valabile pentru o durată de 72 de luni (6 ani). Cu câteva luni înainte ca aceste licențe să expire, la data de 14 decembrie 2018, a intrat în vigoare [Ordinul ministrului transporturilor nr. 1.824/2018](#) pentru modificarea și completarea Normelor metodologice privind aplicarea prevederilor referitoare la organizarea și efectuarea transporturilor rutiere și a activităților conexe acestora stabilite prin [Ordonanța Guvernului nr. 27/2011](#) privind transporturile rutiere, aprobate prin [Ordinul ministrului transporturilor și infrastructurii nr. 980/2011](#), publicat în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1060 din data de 14 decembrie 2018. Potrivit [Ordinului ministrului transporturilor nr. 1.824/2018](#), criteriile și procedura de atribuire prevăzute în [Ordinul ministrului transporturilor și infrastructurii nr. 980](#)

/2011 au fost modificate, iar durata următorului program de transport interjudețean a fost stabilită la 60 de luni. Înainte ca atribuiri să se realizeze în baza acestor noi prevederi, [Ordinul ministrului transporturilor nr. 1.824/2018](#) a fost suspendat de instanța de judecată (de Curtea de Apel Suceava prin Sentința civilă nr. 15/CA/2019, de Curtea de Apel Craiova prin Sentința civilă nr. 118/CA/2019, de Curtea de Apel Oradea prin Sentința civilă nr. 49/CA/2019). Întrucât la data de 30 iunie 2019 urmau să expire perioada de valabilitate a actualului program de transport interjudețean și, implicit, valabilitatea licențelor de traseu aferente, iar demararea unei noi proceduri de atribuire a traseelor/curselor nu a fost considerată posibilă datorită suspendării de către instanța de judecată a [Ordinului ministrului transporturilor nr. 1.824/2018](#), a fost emis [Ordinul ministrului transporturilor nr. 776/2019](#) pentru prelungirea valabilității Programului de transport interjudețean și a licențelor de traseu, publicat în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 369 din 13 mai 2019, prin care s-a prevăzut ca, prin derogare de la [Ordinul ministrului transporturilor și infrastructurii nr. 980/2011](#), valabilitatea actualului Program de transport interjudețean 2013-2019 se prelungește pentru o perioadă de 4 ani, respectiv până la data de 30 iunie 2023. [Ordinul ministrului transporturilor nr. 776/2019](#) a stabilit totodată că, la solicitarea operatorilor de transport care dețineau licențe de traseu valabile la data intrării în vigoare a ordinului pe traseele cuprinse în Programul de transport interjudețean, în baza cărora se efectuează transport rutier contra cost de persoane prin servicii regulate în trafic interjudețean, Autoritatea Rutieră Română prelungește valabilitatea acestora, cu plata tarifului aferent, până la data de 30 iunie 2023.

(2.2.2.) Nerespectarea normelor de concurență în materia normelor metodologice privind transporturile rutiere interjudețene

50. Atât [Ordinul ministrului transporturilor și infrastructurii nr. 980/2011](#) pentru aprobarea [Normelor metodologice](#) privind aplicarea prevederilor referitoare la organizarea și efectuarea transporturilor rutiere și a activităților conexe acestora stabilite prin [Ordonanța Guvernului nr. 27/2011](#) privind transporturile rutiere, cât și [Ordinul ministrului transporturilor nr. 776/2019](#) pentru prelungirea valabilității Programului de transport interjudețean și a licențelor de traseu au făcut obiectul investigației Consiliului Concurenței finalizate prin Decizia nr. 66 din 22 septembrie 2021, prin care s-a constatat încălcarea dispozițiilor [art. 8 alin. \(1\) din Legea concurenței nr. 21/1996](#), republicată, cu modificările și completările ulterioare, de către Ministerul Transporturilor și Infrastructurii și Ministerul Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Administrației, prin măsurile administrative dispuse prin [Ordinul ministrului transporturilor și infrastructurii nr. 980/2011](#) și prin [Ordinul ministrului transporturilor nr. 776/2019](#) pentru prelungirea valabilității Programului de transport interjudețean și a licențelor de traseu, anterior citate, începând cu data de 4 decembrie 2011 (data intrării în vigoare a [Ordinului nr. 980/2011](#)) și până la data deciziei.

51. În sinteză, prin decizia menționată, autoritatea de concurență a constatat că modalitatea de atribuire a serviciilor de transport rutier de persoane, prin servicii regulate, la nivel interjudețean, reglementate prin normele metodologice sus menționate, nu corespunde normelor de concurență, întrucât restricționează și chiar înlătură concurența pe piața relevantă a serviciilor de transport rutier de persoane prin curse regulate la nivel interjudețean, prin stabilirea de condiții discriminatorii pentru activitatea întreprinderilor și chiar limitarea libertății comerțului. Consiliul Concurenței a constatat că este afectată în mod vizibil concurența prin modul în care au fost concepute criteriile de evaluare a operatorilor în vederea atribuirii traseelor în cadrul programului de transport interjudețean existente în normele aprobate prin [Ordinul ministrului transporturilor și infrastructurii nr. 980/2011](#), precum și prin prelungirea valabilității programului de transport interjudețean și a licențelor de traseu prin [Ordinul ministrului transporturilor nr. 776/2019](#).

52. În privința modului de atribuire a curselor/traseelor, normele metodologice anterioare au stabilit următoarele criterii de evaluare a operatorului de transport în scopul obținerii licenței de traseu: 1. anul de fabricație (acordându-se între 5 și 20 de puncte, fiind punctate inclusiv autovehiculele cu o vechime de 15 ani); 2. gradul de confort al autovehiculelor (acordându-se între 5 și 14 puncte, fiind punctate inclusiv autovehiculele ce au categoria a IV-a); 3. dotarea autobuzelor cu aer condiționat (5 puncte); 4. vechimea neîntreruptă pe traseu (acordându-se 12 puncte pentru o vechime mai mare de 8 ani); 5. în funcție de structura parcului de vehicule utilizat pentru executarea acelei curse sau traseu, se acordă 10 puncte pentru fiecare vehicul aflat în proprietate sau deținut cu contract de leasing.

53. Analizând aceste criterii, s-a constatat că acestea sunt concepute în mod evident în interesul operatorilor care prestează în prezent serviciul de transport de persoane la nivel interjudețean și, astfel, afectează nu doar activitatea întreprinderilor ce ar dori să intre pe aceste piețe, dar indirect sunt afectați și consumatorii. Astfel, în ceea ce privește vechimea parcului de vehicule, este absolut necesar, pentru stimularea progresului tehnologic și a concurenței în beneficiul consumatorului, ca vehiculele să nu aibă o vechime mai mare de 9 ani. Cu toate acestea, potrivit normelor aprobate prin [Ordinul ministrului transporturilor și infrastructurii nr. 980/2011](#), autovehiculele care au o vechime de 10 ani primesc 11 puncte (criteriul 1 de mai sus), în timp ce pentru dotarea autovehiculelor cu aer condiționat (criteriul 3 de mai sus), punctajul maxim ce se poate obține este de 5 puncte. În ceea ce privește gradul de confort al autovehiculelor, normele prevăd punctaj inclusiv pentru autovehicule având categoria IV de confort (minimum existent pentru a primi licența RAR), deși categoria IV de confort o primesc autobuzele/microbuzele care nu au loc de bagaje interior pentru bagajele de mână, nu au cotiere și nu

au scaune tapitate. Criteriul „vechimea neîntreruptă pe traseu” are cel mai mare punctaj (de până la 12 puncte, în condițiile în care criteriul „dotarea autobuzelor cu aer condiționat” este punctat cu doar 5 puncte) și avantajează operatorii care desfășoară activitatea de transport interjudețean în prezent, în detrimentul concurenței potențiale și al confortului/siguranței călătorilor. Un criteriu precum „vechimea neîntreruptă pe traseu” pentru care se acordă un punctaj atât de mare (12 puncte) în condițiile în care acesta nu poate fi îndeplinit decât de operatorii care sunt în acest moment prezenți pe traseul respectiv este în mod cert discriminatoriu și afectează în mod vădit concurența. În mod similar, criteriul privind structura parcului de vehicule utilizat afectează concurența între operatori întrucât sunt avantajați operatorii care dețin în proprietate vehicule în detrimentul celor care ar putea presta serviciul cu vehicule închiriate, eventual la un cost mai mic și o calitate mai bună a serviciilor. Prin această prevedere sunt avantajate întreprinderile care au un parc de vehicule mai mare, în detrimentul întreprinderilor cu unul de dimensiune mai mică. Discriminarea nu este justificată întrucât pentru fiecare traseu se licitează separat, iar numărul de vehicule ce trebuie utilizat se regăsește în programul de transport interjudețean. O discriminare a întreprinderilor în funcție de dimensiunea parcului de vehicule constituie, așadar, o încălcare a normelor de concurență.

54. Totodată, potrivit [Ordinului ministrului transporturilor nr. 776/2019](#), până la data de 30.06.2023, concurența este blocată până la această dată, noi atribuiri putând fi realizate doar dacă vreun operator renunță la prestarea serviciilor pe vreun traseu/încalcă normele rutiere ce fac posibilă retragerea licențelor de transport. Or, fiind vorba de drepturi exclusive acordate operatorilor, durata de atribuire trebuie stabilită astfel încât piața să nu fie închisă mai mult decât este necesar. Concurența se manifestă doar la atribuirea curselor prevăzute în programul de transport și, prin urmare, sunt atribuite drepturi exclusive operatorilor care s-au calificat pentru obținerea licenței la începutul acestui program, fiind posibilă intrarea pe piață doar în situațiile în care o cursă rămâne neacoperită. În cazul de față, fiind vorba de o piață reglementată, în care concurența se manifestă doar la momentul atribuirii curselor, prelungirea duratei programului de transport interjudețean conduce, automat, la lipsa concurenței. Astfel, actualul Program de transport interjudețean nu ar fi trebuit să fie prelungit mai mult decât era necesar pentru derularea procedurii de atribuire în condiții obiective, transparente și nediscriminatorii, întrucât prelungirea programului de transport interjudețean blochează în mod nejustificat accesul pe piață al potențialilor operatori în domeniu.

55. În concluzie, prin criteriile și prin prelungirea valabilității programului de transport interjudețean introduse prin cele două acte administrative se afectează în mod cert concurența între operatori, dar și beneficiarii (consumatorii) serviciilor de transport, respectiv călătorii - persoane fizice care au nevoie să folosească serviciul de transport prin curse regulate la nivel interjudețean, calitatea serviciului având pondere mică la atribuire și, mai mult, tariful nefiind specificat printre criteriile de atribuire.

(2.2.3.) Analiza propriu-zisă a criticilor de neconstituționalitate intrinsecă

56. În acest context legislativ, a fost inițiat proiectul de lege criticat în prezenta cauză, care, potrivit expunerii de motive, are ca scop principal reglementarea și organizarea serviciilor regulate de transport rutier de persoane interjudețene, după data de 1 iulie 2023, dată de la care înceta valabilitatea licențelor de traseu emise conform legislației anterioare. Inițiatorii proiectului au urmărit, astfel, să reglementeze prin lege aspecte care țin de normele de aplicare supuse adoptării prin acte administrative (ordine de ministru), respectiv modul de acces și condițiile în care operatorii de transport efectuează transportul rutier național contra cost de persoane prin servicii regulate interjudețene sau servicii regulate speciale interjudețene astfel încât noile norme legale să nu poată fi suspendate/anulate în urma investigațiilor Consiliului Concurenței prin introducerea unor acțiuni pe rolul instanțelor de contencios-administrativ pentru încălcarea dispozițiilor [art. 8 alin. \(1\) din Legea concurenței nr. 21 /1996](#), republicată, cu modificările și completările ulterioare.

57. În acest sens, inițiativa legislativă preia din cuprinsul normelor metodologice adoptate prin [Ordinul ministrului transporturilor și infrastructurii nr. 980/2011](#) și prin [Ordinul ministrului transporturilor nr. 776/2019](#) aspecte esențiale din procedura autorizării și efectuării transportului rutier de persoane, contra cost, prin servicii regulate interjudețene sau servicii regulate speciale interjudețene.

58. Astfel, se introduc sau sunt redefiniți termeni precum „autorizația de transport național de persoane” (document care dă dreptul unui operator de transport rutier să efectueze operațiuni de transport rutier național contra cost de persoane prin servicii regulate interjudețene sau servicii regulate speciale interjudețene, pe un anumit traseu), „licența comunitară”, „licența de traseu pentru transportul rutier național contra cost de persoane prin servicii regulate interjudețene sau servicii speciale regulate interjudețene” (document pe baza căruia operatorul de transport rutier efectuează transport rutier național contra cost de persoane prin servicii regulate interjudețene sau servicii regulate speciale interjudețene, pe un anumit traseu, până la data de 30.06.2023), „program de transport pentru serviciile regulate interjudețene” (program întocmit și aprobat de autoritatea competentă, prin care se stabilesc traseele, graficele de circulație, numărul autovehiculelor necesare, precum și capacitatea de transport minimă în vederea efectuării transportului rutier contra cost de persoane prin servicii regulate interjudețene până la data de 30 iunie 2023. Capacitatea de transport a autovehiculului este dată de numărul de locuri pe scaune înscris în certificatul de clasificare pe stele sau categorii), „rețea de mobilitate rutieră

națională“ (totalitatea curselor efectuate pe teritoriul României de operatorii de transport rutier în baza autorizațiilor de transport național de persoane eliberate pentru servicii regulate interjudețene, „stație publică“, „transport rutier național“, „avizul de principiu“.

59. Potrivit dispozițiilor art. I pct. 8 (cu referire la art. 36) din lege, operatorii de transport rutier vor putea efectua servicii regulate interjudețene și servicii regulate speciale interjudețene numai în baza autorizației de transport național de persoane, nou-introdusă prin legea criticată, aceasta fiind valabilă numai dacă transportul este efectuat la orele și în zilele prevăzute în graficul de circulație anexă la această autorizație. În cazul serviciilor regulate interjudețene, perioada de valabilitate maximă prevăzută pentru autorizația de transport național de persoane este de 3 ani. Valabilitatea acesteia poate fi stabilită pentru o perioadă mai scurtă la cererea solicitantului sau pentru respectarea condiției de vechime a autovehiculului prevăzută la [art. 42¹ alin. \(2\) din O. G. nr. 27/2011](#). În cazul serviciilor regulate speciale interjudețene, perioada de valabilitate a autorizației de transport național de persoane nu poate să depășească perioada prevăzută în contractul încheiat de operatorul de transport cu beneficiarul transportului. Legea criticată stabilește ca sub aspectul procedurii, cererile de eliberare a autorizațiilor de transport național de persoane să fie depuse cu minimum 90 de zile înainte de data expirării valabilității acestora.

60. Analizând dispozițiile art. I pct. 9 [cu referire la art. 36¹], coroborate cu art. III din actul normativ criticat, Curtea reține că, în temeiul acestor dispoziții legale, începând cu data de 1 iulie 2023, respectiv după expirarea programului de transport județean, orice operator de transport rutier care respectă cerințele legale europene în vigoare poate solicita efectuarea unor servicii regulate pe o anumită cursă de pe un traseu interjudețean, alta decât cursele pentru care au fost eliberate autorizații de transport național de persoane în baza licențelor de traseu valabile până la data de 30 iunie 2023 conform art. III. În acord cu dispozițiile art. III din lege, exclusiv operatorii de transport deținători ai unor licențe de traseu pentru servicii regulate interjudețene valabile până la data de 30 iunie 2023 au posibilitatea să depună, cu minimum 30 de zile înainte de data expirării perioadei de valabilitate a licențelor de traseu, cereri de eliberare a autorizațiilor de transport național de persoane în baza aceluiași licențe de traseu și a graficului de circulație valabile până la data de 30 iunie 2023, cu respectarea criteriilor cumulative reglementate în art. I pct. 14 [cu referire la art. 42¹ alin. (2) și (3)], între care cele referitoare la mijloacele de transport utilizate, respectiv autobuzele nominalizate de operatorii de transport rutier trebuie să fie clasificate pe categorii, să fie dotate cu instalație de aer condiționat, să fie deținute în proprietate, leasing, în baza unui contract de vânzare în rate sau în baza unui contract de închiriere, să nu aibă o vechime mai mare de 12 ani la sfârșitul perioadei de valabilitate a autorizației de transport național de persoane. Potrivit art. III alin. (4), autorizațiile de transport național de persoane eliberate la cerere, fără o procedură concurențială, doar pe baza licențelor de traseu și a graficului de circulație valabile până la data de 30 iunie 2023, vor avea valabilitate până la data de 31 decembrie 2024. Soluția legislativă criticată exclude astfel posibilitatea altor întreprinderi - operatori de transport care nu au deținut anterior licențe de traseu sau care, deși au deținut în trecut, acestea nu mai erau valabile la data de 30 iunie 2023, de a solicita autorizații de transport național de persoane pentru servicii regulate interjudețene pentru anumite trasee, în condițiile legii criticate. Deși scopul declarat al inițiatorilor potrivit expunerii de motive la inițiativa parlamentară a fost acela al liberalizării transportului rutier de persoane, legea criticată favorizează exclusiv operatorii de transport care sunt deținători actuali de licențe de traseu și îngreunează astfel noii operatori care nu vor putea solicita autorizații pentru efectuarea unor servicii regulate pe rutele pe care operează deja cei licențiați în prezent, ci doar pe o anumită cursă de pe un traseu interjudețean, alta decât cursele pentru care au fost eliberate autorizații de transport național de persoane în baza licențelor de traseu valabile până la data de 30 iunie 2023. Chiar și în aceste condiții, nu există garanții că noile întreprinderi vor putea obține autorizații de transport în condiții de liberă concurență atât timp cât din lista criteriilor cumulative pe care trebuie să le îndeplinească noii operatori, reglementate în art. I pct. 14 [cu referire la art. 42¹ alin. (2) și (3)], lipsește cel mai important criteriu de calificare - criteriul tarifului de călătorie practicat pe traseu/km - care trebuie să aibă ponderea cea mai mare atunci când sunt acordate exclusivități pe trasee/curse în cazul atribuirilor realizate în cadrul programului de transport interjudețean. În plus, deși legea criticată prevede la art. I pct. 8 [cu referire la art. 36 alin. (4) și (6)] o valabilitate maximă a autorizației de transport național de persoane pentru servicii regulate interjudețene de 3 ani, respectiv o perioadă egală sau mai mică cu perioada prevăzută în contractul încheiat între operatorul de transport și beneficiarul transportului pentru servicii regulate speciale interjudețene, în cazul noilor operatori care vor obține autorizații în baza art. I pct. 9 [cu referire la art. 36¹ alin. (1)], valabilitatea acestora va fi limitată la maximum 6 luni, respectiv până la data de 31 decembrie 2024.

61. Dispozițiile art. I pct. 9 [cu referire la art. 36¹ alin. (10)] din lege consolidează poziția dominantă a operatorilor de transport de persoane existenți pe termen nelimitat și cu încălcarea legislației în domeniul concurenței. Astfel, Curtea reține că modul de redactare a dispozițiilor art. I pct. 9 este de natură a conduce la două posibile interpretări a dispozițiilor legale în cauză, fie în sensul că acestea se referă la o prelungire a autorizațiilor de transport național de persoane pentru servicii regulate interjudețene, în temeiul art. III alin. (1) din legea criticată, pe de o parte, fie, pe de altă parte, că acestea se referă la o nouă autorizare, la care participă toți operatorii. Ca atare, Curtea reține că, dată fiind această modalitate inexactă de reglementare, se poate ajunge la

prelungirea autorizațiilor de transport național de persoane, acordate atât în baza art. 36¹ alin. (1) - unor noi operatori, dar pe trasee limitate, cât și în baza art. III alin. (1) din legea criticată, până la data de 31 decembrie 2024 și, ulterior acestei date, pe o durată de 3 ani, fiind necesare doar o solicitare a operatorului deținător de autorizație, depusă cu minimum 90 de zile înainte de data expirării autorizației precedente, și îndeplinirea aceluiași criterii prevăzute la art. 42¹ alin. (2) și (3). Noua autorizație emisă în condițiile art. 36¹ alin. (10) ar urma să aibă valabilitatea maximă de 3 ani prevăzută la art. 36 alin. (4). În aceste condiții, Curtea reține că dispozițiile art. I pct. 9 [cu referire la art. 36¹ alin. (10) din lege], prin deficiența redacțională anterior relevată, contravin dispozițiilor [art. 1 alin. \(5\) din Constituție](#) privind calitatea legii.

62. În considerarea celor de mai sus, Curtea reține că soluțiile legislative și efectele lor anticoncurențiale criticate de autorii obiecției prevăzute la art. I pct. 9 cu referire la art. 36¹36⁶, precum și cele de la art. III reiau la nivelul legii criticate soluțiile normative cu efecte similare care au fost reglementate prin [Ordinul ministrului transporturilor și infrastructurii nr. 980/2011](#) și prin [Ordinul ministrului transporturilor nr. 776/2019](#), acte administrative de rang inferior care au făcut obiectul investigației derulate de Consiliul Concurenței, fiind constatate că încalcă prevederile [art. 8 alin. \(1\) din Legea concurenței nr. 21/1996](#).

63. Fără a afecta dreptul de opțiune al legiuitorului care poate decide reglementarea prin lege și nu prin acte administrative a caracterului normativ al modalității de atribuire a serviciilor de transport rutier de persoane prin servicii regulate la nivel interjudețean, Curtea reține că, prin conținutul lor, aspectele reglementate nu pot încălca legislația în domeniul concurenței. Parlamentul nu are o putere discreționară de a legifera în materia atribuirii serviciilor de transport rutier de persoane prin servicii regulate la nivel interjudețean, fiind îndrituit în alegerea acelor soluții legislative care să permită fie o atribuire prin mijloace concurențiale conform dispozițiilor legislației în domeniul achizițiilor publice, fie deschiderea completă a pieței transportului interjudețean, în sensul acordării licențelor de traseu tuturor solicitanților care îndeplinesc criteriile de calificare și selecție și, totodată, respectă condițiile și graficul de circulație stabilite de autoritate, fără a fi acordate exclusivități pe trasee și/sau curse.

64. Or, din analiza prevederilor art. I pct. 9 [cu referire la art. 36¹], coroborate cu art. III din actul normativ criticat, Curtea observă că efectul soluțiilor legislative este acela de a institui, pe de o parte, o exclusivitate (un monopol) în privința efectuării curselor pe anumite trasee interjudețene efectuate de operatori deținători ai licențelor de traseu valabile până la data de 30 iunie 2023, iar, pe de altă parte, din modul de redactare a textelor de lege criticate, se poate interpreta, având în vedere poziționarea textelor de lege, precum și întregul context normativ, că acestea instituie prelungirea autorizațiilor de transport național de persoane valabile până la data de 31 decembrie 2024 și ulterior acestei date, pe o durată de 3 ani, fără o procedură concurențială, doar pe baza solicitării operatorilor respectivi formulate în condițiile art. I pct. 9 [cu referire la art. 36¹ alin. (10)]. În aceste condiții, orice alt operator de transport rutier de persoane poate solicita efectuarea unor servicii regulate numai în privința rutelor pe care nu operează deja operatorii care dețin licențe de traseu valabile până la data de 30 iunie 2023, respectiv a căror valabilitate a fost prelungită până la data de 31 decembrie 2024 prin noile autorizații de transport prevăzute de legea criticată. Or, astfel de restricții, impuse exclusiv în privința noilor operatori de transport rutier de persoane, care solicită pentru prima dată accesul pentru efectuarea de servicii regulate de transport rutier pe o anumită cursă de pe un traseu interjudețean, sunt de natură să denatureze concurența pe această piață specifică a transporturilor rutiere și conduc la un monopol sui-generis în favoarea operatorilor care deja dețin licențe de traseu pentru cursele respective.

65. Totodată, în lipsa unui criteriu de atribuire concurențială a rutelor de traseu, cum ar fi criteriul tarifului de călătorie practicat de operatorii de transport pentru efectuarea serviciului de transport interjudețean, în vederea accederii la activitățile de transport reglementate prin legea criticată, exclusivitatea oferită anumitor operatori de transport rutier, prin excluderea expresă de la atribuire a curselor în cazul cărora au fost eliberate autorizații de transport național de persoane în baza licențelor de traseu valabile până la data de 30 iunie 2023, este de natură să împiedice dezvoltarea pieței serviciilor de transport rutier de persoane, echivalând cu o distorsionare a mediului concurențial, prin favorizarea discriminatorie a unor operatori economici, ceea ce afectează concurența loială, ca element al economiei de piață, astfel cum aceasta este reglementată în cuprinsul [art. 135 alin. \(1\) din Constituție](#). În sensul jurisprudenței Curții Constituționale, concurența presupune o confruntare loială între comercianții care acționează pe același segment de piață și oferă consumatorilor produse similare, iar în scopul creării cadrului favorabil pentru valorificarea tuturor factorilor de producție, statul trebuie să susțină o politică concurențială corectă, aceasta jucând un rol esențial în facilitarea liberei circulații a mărfurilor, în stimularea inițiativei participanților la activitatea de comerț, realizând și funcția de garanție a unei economii de piață (a se vedea [Decizia nr. 230 din 14 martie 2007](#), publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 236 din 5 aprilie 2007).

66. Totodată, Curtea mai reține că, în condițiile normative rezultate din coroborarea art. III alin. (4) cu art. I pct. 9 [cu referire la art. 36¹ alin. (10)] din legea criticată, deținătorii actuali de licențe de traseu valabile până la data de 30 iunie 2023 sunt favorizați față de noii operatori, inclusiv prin prelungirea, inițial până la data de 31 decembrie 2024 și ulterior pentru o durată maximă de 3 ani, a autorizațiilor de transport emise în condițiile legii criticate, exclusiv pe baza unor cereri depuse de operatorii actuali de servicii regulate de transport interjudețene,

în termenele precizate în lege. Or, o asemenea prevedere legală este, de asemenea, de natură să conducă la o denaturare a regulilor concurențiale pe piața transportului interjudețean de persoane, în lipsa stabilirii celui mai important criteriu de evaluare, cel al tarifului de călătorie practicat pe traseu/km, care trebuie să aibă ponderea cea mai mare atunci când sunt acordate exclusivități pe trasee/curse în cadrul programului de transport interjudețean, precum și în lipsa unor criterii tehnice și de calitate care să fie impuse mijloacelor de transport cu care operatorii vor efectua servicii regulate de transport rutier de persoane la nivel interjudețean (precum respectarea normelor de poluare sau de siguranță în trafic, gradul de confort al autovehiculelor - dotarea cu instalații de aer condiționat, vechimea maximă de 9 ani a autovehiculului, asigurarea accesului persoanelor cu dizabilități etc.), ceea ce determină afectarea însăși a scopului legitim al protecției concurenței loiale, cuprins în [art. 135 alin. \(2\) din Constituție](#), concretizat în [Legea concurenței nr. 21/1996](#), respectiv protecția finală a consumatorilor.

67. Legea criticată conține, așadar, prevederi anticoncurențiale în ceea ce privește criteriile de selecție în vederea atribuirii curselor, care sunt discriminatorii, favorizând operatorii ce prestează în prezent serviciul de transport, în detrimentul concurenței și al consumatorilor serviciilor regulate de transport la nivel interjudețean. Astfel, deși este benefic pentru stimularea progresului tehnologic și a concurenței în beneficiul consumatorului ca vehiculele să nu aibă o vechime mai mare de 9 ani (a se vedea [Hotărârea Guvernului nr. 2.139/2004](#) pentru aprobarea Catalogului privind clasificarea și duratele normale de funcționare a mijloacelor fixe, cu modificările ulterioare, prin care au fost stabilite duratele normale de funcționare ale mijloacelor fixe), legea criticată permite prin criteriile stabilite la art. I pct. 14 [cu referire la art. 42¹ alin. (2)] ca autobuzele nominalizate de operatorii de transport rutier să aibă o vechime inclusiv de 12 ani la sfârșitul perioadei de valabilitate a autorizației de transport național de persoane, ceea ce permite în practică operatorilor deținători de vehicule care au împlinit deja vechimea recomandată de 9 ani, să solicite și să obțină autorizația de transport cu valabilitate maximă de 3 ani. Mai mult, având în vedere faptul că durata normală de funcționare a unui mijloc de transport public este de maximum 9 ani, iar un program de transport, indiferent că este județean sau interjudețean, se derulează pe o perioadă de mai mulți ani (în cazul de față, ultima atribuire a tuturor traseelor a avut loc în februarie 2013), nu se poate preconiza că acele mijloace de transport care au deja o vechime de 12 ani vor corespunde din punct de vedere tehnic și calitativ pe toată perioada de derulare a programului de transport. În plus, în loc de stimularea progresului tehnic și a calității superioare, este încurajată participarea la procedura de atribuire cu mijloacele de transport vechi, posibil secondhand, afectând în mod direct consumatorii.

68. Or, respectarea principiului constituțional al concurenței loiale, prevăzut la [art. 135 alin. \(1\) din Constituție](#) ca premisă fundamentală pentru funcționarea economiei României ca economie de piață liberă, impune în materia transportului rutier contra cost de persoane prin servicii regulate la nivel interjudețean, legiferarea unor criterii de calificare și selecție a operatorilor de transport care să fie clare, obiective, nediscriminatorii și proporționale, fără să se depășească ceea ce este necesar în vederea atingerii obiectivului urmărit prin atribuire. În caz contrar, se creează premisele restrângerii, împiedicării sau denaturării concurenței prin constituirea unor bariere artificiale la intrarea noilor operatori ofertanți pe piață sau favorizarea operatorilor deținători actuali ai unor licențe de traseu /curse, în detrimentul consumatorilor. Întrucât piața transportului rutier contra cost de persoane prin servicii regulate la nivel interjudețean este o piață reglementată, în care concurența are loc doar la momentul atribuirii curselor, este necesar ca interesul consumatorului să fie protejat din moment ce piața nu este liberă, nefiind supusă în mod constant jocului dintre cerere și ofertă, ci este închisă pe perioada de derulare a programului de transport, fără a mai exista posibilitatea manifestării concurenței. Or, pe lângă faptul că legea criticată cuprinde puține criterii în funcție de care se poate face atribuirea, acestea sunt concepute în interesul operatorilor care prestează în prezent serviciul de transport de persoane la nivel interjudețean, fără să se țină cont de nivelul tarifului, interesul beneficiarului final, persoana fizică ce urma să călătorească, nefiind reprezentat, consumatorii beneficiind în final de condiții calitative reduse la un preț cel mai probabil mai mare decât cel care ar fi rezultat în urma unei proceduri concurențiale.

69. Așadar, având în vedere necesitatea asigurării concurenței loiale și a protejării interesului beneficiarului final, Curtea reține că atribuirea licențelor de traseu/curse în piața transportului rutier de persoane trebuie realizată avându-se în vedere criterii clare, obiective, nediscriminatorii și proporționale de calificare și selecție a operatorilor de transport, iar aceste condiții trebuie să fie reglementate de legiuitor într-un mod echitabil, astfel încât să fie respectat și principiul egalității, al proporționalității și al protecției așteptărilor legitime pentru toți operatorii de transport rutier. În acest sens, dacă se instituie noi criterii și condiții de atribuire a licențelor de traseu, precum criteriul vechimii de cel mult 9 ani pentru vehicule, soluția legislativă trebuie să permită operatorilor de transport care desfășoară activitatea de transport de persoane la data reglementării să poată participa la prima procedură concurențială de acordare a licenței de traseu/curse organizată în temeiul noii reglementări și să prevadă, după caz, prin norme tranzitorii, un termen rezonabil care nu poate depăși jumătate din perioada de valabilitate a licenței de traseu acordate, pentru ca operatorii de transport titulari ai noilor licențe

emise să se conformeze noilor reglementări și să îndeplinească condițiile/ criteriile stabilite pentru protecția consumatorilor (a se vedea și [Decizia Curții Constituționale nr. 845 din 18 noiembrie 2020](#), publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 500 din 13 mai 2021, paragraful 97).

70. Directivele privind achizițiile, transpuse la nivel național în anul 2016 prin [Legea nr. 98/2016](#) privind achizițiile publice, cu modificările și completările ulterioare, prin [Legea nr. 99/2016](#) privind achizițiile sectoriale, cu modificările și completările ulterioare, și, respectiv, prin [Legea nr. 100/2016](#) privind concesiunile de lucrări și concesiunile de servicii, cu modificările și completările ulterioare, au instituit obligația autorităților publice de a respecta anumite prevederi atunci când atribuie servicii. În cazul de față, nu numai că durata de atribuire este foarte mare, dar cursele/traseele atribuite sunt executate exclusiv de câștigătorul procedurii de atribuire și, astfel, acesta devine monopolist pe respectiva/respectivul cursă/traseu. În aceste condiții, atribuirea serviciului de transport rutier interjudețean de persoane cu titlu de exclusivitate pentru un anumit traseu/o anumită cursă trebuie să fie realizată în funcție de preț pentru a proteja în mod eficient consumatorii.

71. Totodată, deși reglementată la nivel de lege, soluția normativă a prelungirii valabilității licențelor actuale de traseu pentru servicii regulate interjudețene valabile până la data de 30 iunie 2023 și, implicit, cea a prelungirii programului de transport interjudețean, doar la simpla solicitare a operatorilor actuali, continuă să împiedice concurența în piață și afectează calitatea serviciilor de care beneficiază consumatorii. Mai mult, prelungirea valabilității programului de transport va avea loc din 3 în 3 ani, în condițiile art. I pct. 9 [cu referire la art. 36¹ alin. (10)], fără nicio limitare a duratei sau a numărului de prelungiri și doar pentru operatorii de transport care dețin licențe de traseu sau care obțin autorizații de transport național de persoane în condițiile art. 36¹ alin. (1) și ale art. III alin. (1) din legea criticată, măsură ce afectează nu doar concurența între operatori, nefiind posibilă nicio nouă intrare pe piață, dar și consumatorul final, prin calitatea serviciului, în sensul că la o nouă atribuire ar fi câștigat operatorii care dețineau vehicule mai noi și cu un grad sporit de confort și facilități, care ar fi oferat un tarif pe traseu/cursă mai avantajos pentru consumator.

72. Concluzionând, Curtea reține că sunt întemeiate criticile de neconstituționalitate intrinsecă, fiind evident faptul că prin dispozițiile legii criticate sunt afectate atât funcționarea pieței, cât și structura acesteia, iar reducerea presiunilor concurențiale între firme poate conduce la reducerea investițiilor în activitatea de cercetare-dezvoltare, implicit la atenuarea proceselor inovative, dar și la abandonarea încercărilor de eficientizare a activității economice într-un sector vital al economiei, cum este cel al transportului rutier de persoane prin curse regulate la nivel interjudețean. Atât criteriile de selecție utilizate pentru atribuirea traseelor/curselor, cât și decizia de a se prelungi durata de valabilitate a licențelor afectează în mod vizibil concurența între transportatori și, în mod direct, consumatorul - persoana fizică care trebuie să se deplaseze pe trasee interjudețene (spre școală/serviciu/medic /realizarea cumpărăturilor etc.), acesta plătind eventual un preț mai mare decât cel rezultat în mod normal în condiții de concurență (licitație sau atribuire directă cu tarif reglementat), dar beneficiind de condiții reduse de calitate a transportului interjudețean.

73. Așadar, efectele reglementărilor criticate nu se limitează la afectarea concurenței între transportatori, ci se reflectă către consumatorul final. În măsura în care licențele de traseu/ autorizațiile de transport sunt în permanență prelungite și nu se realizează atribuiri în care să fie impuse condiții de calitate și de preț, transportatorii nu au niciun motiv economic să investească pentru îmbunătățirea parcului lor auto. Totodată, întrucât atribuiri realizate încă din februarie 2013 nu au avut la bază și prețul oferit, iar transportatorii beneficiază și în prezent de exclusivitate pe traseele operate, aceștia nu au niciun motiv economic care să îi împiedice să crească, în mod nejustificat, prețul biletelor, acestea fiind suportate de consumatorii finali. Astfel, prelungirea nejustificată a valabilității licențelor de traseu/autorizațiilor de transport la nivel interjudețean conduce la distorsionarea mediului concurențial, prin favorizarea operatorilor existenți pe piață și interzicerea accesului altor operatori care ar fi putut să efectueze acest serviciu în condiții economice și de calitate superioare. În condițiile în care prelungirea valabilității programelor de transport se face nejustificat, această acțiune poate conduce la denaturarea concurenței.

74. Reținând că soluțiile normative criticate, preluate la nivel de lege [pe motivul suspendării de către instanța de contencios administrativ a [Ordinului ministrului transporturilor nr. 1.824/2018](#) ce nu poate constitui un caz de excepție ca cel prevăzut la [art. 2 alin. \(1\) lit. b\) din Legea concurenței nr. 21/1996](#)] din acte administrative anterior sancționate de Consiliul Concurenței, nu sunt justificate și nu pot fi considerate ca fiind măsuri luate în aplicarea altor legi sau pentru apărarea unui interes public major, Curtea constată că acestea contravin [art. 135 din Constituție](#), în aplicarea căruia [art. 8 alin. \(1\) din Legea concurenței nr. 21/1996](#) interzice orice acțiuni sau inacțiuni ale autorităților și instituțiilor administrației publice centrale ori locale și ale entităților către care acestea își deleagă atribuțiile (numite în continuare, în mod generic, și autorități publice), care restrâng, împiedică sau denaturează concurența prin fapte anticoncurențiale, constând în limitarea libertății comerțului sau autonomiei întreprinderilor, exercitate cu respectarea reglementărilor legale sau în stabilirea de condiții discriminatorii pentru activitatea întreprinderilor.

75. În concluzie, legea criticată încalcă prevederile constituționale cu privire la concurența loială, cu afectarea însuși a scopului [Legii concurenței nr. 21/1996](#), constând în protecția, menținerea și stimularea concurenței și a

unui mediu concurențial normal, în vederea promovării intereselor consumatorilor, dat fiind faptul că dispozițiile acestei legi se aplică actelor și faptelor care restrâng, împiedică sau denaturează concurența, săvârșite atât de întreprinderi sau asociații de întreprinderi, cât și de autorități și instituții ale administrației publice centrale sau locale, în măsura în care acestea, prin deciziile emise sau prin reglementările adoptate, intervin în operațiuni de piață, influențând direct sau indirect concurența.

76. În legătură cu deciziile emise sau reglementările adoptate de autoritățile/instituțiile administrației publice centrale sau locale, în jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene s-a statuat că, deși „prin ele însele, [articolele 81 și 82 cuprinse în Tratatul instituind Comunitatea Europeană \(CE\)](#) vizează numai comportamentul întreprinderilor și nu privesc măsurile legislative sau de reglementare care emană de la statele membre, nu este mai puțin adevărat că aceste articole coroborate cu [articolul 10 din CE](#), care instituie principiul cooperării, impun statelor membre să nu ia sau să mențină în vigoare măsuri, chiar de natură legislativă sau de reglementare, care pot elimina efectul util al normelor privind concurența aplicabile întreprinderilor“ (a se vedea Hotărârea din 13 martie 2008, pronunțată în Cauza C-446/05 Ioannis Doulamis, punctele 19-23, sau Hotărârea din 5 decembrie 2006, pronunțată în Cauza C-94/04 Cipolla și alții).

77. În ceea ce privește condițiile de concurență consacrate la nivel constituțional, potrivit prevederilor [art. 135 alin. \(1\) din Constituție](#), economia României este economie de piață, bazată pe libera inițiativă și concurență, care se coroborează cu cele ale alin. (2) lit. a) și b), în virtutea cărora statul trebuie să asigure libertatea comerțului, protecția concurenței loiale, crearea cadrului favorabil pentru valorificarea tuturor factorilor de producție și protejarea intereselor naționale în activitatea economică, financiară și valutară, precum și cu cele ale [art. 45 din Constituție](#) referitoare la libertatea economică. Astfel, Curtea, în jurisprudența sa, spre exemplu, prin [Decizia nr. 59 din 17 ianuarie 2007](#), publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 98 din 8 februarie 2007, a statuat că [art. 135 alin. \(2\) lit. a\) din Constituție](#) instituie obligația statului de a asigura protecția concurenței loiale, obligație ce reprezintă garanția constituțională a libertății concurenței. Astfel, obligația prevăzută de [art. 135 alin. \(2\) lit. a\) din Constituție](#) se concretizează în emiterea unor acte normative care să asigure, între altele, protecția concurenței loiale, în dezvoltarea principiului economiei de piață întemeiate pe libera inițiativă și libera concurență, prevăzută de [art. 135 alin. \(1\) din Legea fundamentală](#). Totodată, potrivit jurisprudenței Curții, principiul libertății economice, garantat la nivel constituțional în anul 2003, odată cu revizuirea [Constituției](#), constituie împreună cu libera inițiativă fundamentul economiei de piață, având un conținut normativ complex, care privește atât începerea unei activități economice, cât și desfășurarea acesteia într-un mediu concurențial nedistorsionat de bariere legale discriminatorii și practici anticoncurențiale, abuzive sau neloiale (a se vedea [Decizia nr. 119 din 10 martie 2015](#), publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 316 din 8 mai 2015, paragraful 22). Mai mult, în prezenta cauză, în condițiile în care atribuirea traseelor limitează accesul noilor operatori și nu introduce criterii nediscriminatorii de atribuire a acestora, referitoare la tariful/prețul per km, vechimea autovehiculelor sau dotările tehnice ale acestora, măsurile legislative preconizate sunt de natură să conducă la o limitare a opțiunilor și alternativelor pentru consumatorii finali, cu afectarea drepturilor acestora și implicit a calității vieții, valoare protejată la nivel constituțional prin dispozițiile [art. 135 alin. \(2\) lit. f\) din Constituție](#), referitoare la obligația statului de a asigura crearea condițiilor necesare pentru creșterea calității vieții.

78. În concluzie, Curtea reține că prevederile art. I pct. 9 [cu referire la art. 36¹] coroborate cu art. III alin. (1) și (4) din actul normativ criticat încalcă principiile concurenței loiale și aduc atingere libertății economice, fiind în contradicție cu dispozițiile [art. 45](#) și [art. 135 alin. \(1\) și \(2\) lit. a\) din Constituție](#).

79. Totodată, Curtea reține că dispozițiile de lege criticate sunt discriminatorii, creând o diferență de tratament juridic nejustificată între operatorii de transport rutier de persoane, din perspectiva posibilității de a accede în condiții de liberă concurență la efectuarea de curse regulate pe trasee interjudețene, contrar dispozițiilor art. 16 din Constituție referitoare la egalitatea în drepturi. În sensul jurisprudenței Curții Constituționale, principiul egalității în drepturi presupune instituirea unui tratament egal pentru situații care, în funcție de scopul urmărit, nu sunt diferite (a se vedea în acest sens [Decizia Plenului Curții Constituționale nr. 1 din 8 februarie 1994](#), publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 69 din 16 martie 1994). De asemenea, în jurisprudența Curții Constituționale s-a statuat că situațiile în care se află anumite categorii de persoane trebuie să difere în esență pentru a se justifica deosebirea de tratament juridic, iar această deosebire de tratament trebuie să se bazeze pe un criteriu obiectiv și rațional (a se vedea în acest sens [Decizia nr. 86 din 27 februarie 2003](#), publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 207 din 31 martie 2003, [Decizia nr. 476 din 8 iunie 2006](#), publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 599 din 11 iulie 2006, [Decizia nr. 573 din 3 mai 2011](#), publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 363 din 25 mai 2011, [Decizia nr. 366 din 25 iunie 2014](#), publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 644 din 2 septembrie 2014). Așadar, nesocotirea principiului egalității în drepturi are drept consecință neconstituționalitatea privilegiului sau a discriminării care a determinat, din punct de vedere normativ, încălcarea principiului. În jurisprudența sa, Curtea a mai reținut și că discriminarea se bazează pe noțiunea de excludere de la un drept ([Decizia Curții Constituționale nr. 62 din 21 octombrie 1993](#), publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 49 din 25 februarie 1994), iar remediul constituțional specific, în cazul constatării neconstituționalității discriminării, îl reprezintă acordarea sau accesul la beneficiul

dreptului (a se vedea în acest sens [Decizia nr. 685 din 28 iunie 2012](#), publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 470 din 11 iulie 2012, [Decizia nr. 164 din 12 martie 2013](#), publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 296 din 23 mai 2013, sau [Decizia nr. 681 din 13 noiembrie 2014](#), publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 889 din 8 decembrie 2014, paragraful 23).

80. În privința criticilor referitoare la încălcarea principiului securității juridice, Curtea reține că legiuitorul are deplina opțiune în privința modalității de reglementare a cadrului general pentru organizarea și efectuarea transporturilor rutiere contra cost de persoane, prin servicii regulate de nivel interjudețean, fie în sensul unei liberalizări a pieței acestor servicii specifice, cu respectarea principiilor liberei concurențe și garantarea accesului liber și nediscriminatoriu la piața transportului rutier, fie prin mijloace concurențiale, conform dispozițiilor legislației în domeniul achizițiilor publice sau optarea pentru prestarea acestor activități sub formă de serviciu public, în sensul [art. 580 și următoarele din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019](#) privind Codul administrativ, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 555 din 5 iulie 2019, întotdeauna cu respectarea exigențelor constituționale referitoare la protecția drepturilor și libertăților fundamentale.

81. Potrivit dispozițiilor [art. 47 alin. \(1\) din Constituție](#), statul este obligat să ia măsuri de dezvoltare economică și de protecție socială, de natură să asigure cetățenilor un nivel de trai decent. Referitor la această obligație a statului, în jurisprudența Curții Constituționale s-a statuat că noțiunea de „nivel de trai decent” nu are un conținut concret, determinat, ci trebuie apreciate în funcție de împrejurările social-economice în care se manifesta acest rol al statului. Conceptul de „nivel de trai decent” nu este definit de Constituție. Mai mult, nici mijloacele de realizare a acestui obiectiv nu sunt prevăzute de Legea fundamentală, legiuitorul fiind chemat, în spiritul acestui text constituțional, să instituie un ansamblu de măsuri prin care statul să asigure protejarea și îmbunătățirea calității vieții cetățenilor atât prin reglementarea unor drepturi fundamentale, precum dreptul la securitate socială, dreptul la muncă - condiție principală pentru un trai decent, dreptul la o salarizare echitabilă, dreptul la protecția sănătății și altele asemenea, dar și prin drepturi care nu au o consacrare constituțională și care tind către același obiectiv. În același spirit, Constituția consacră, în chiar [art. 1 alin. \(3\)](#), caracterul de stat social al României, obligă statul, prin dispozițiile [art. 135 alin. \(2\) lit. f\)](#), să creeze condițiile necesare pentru creșterea calității vieții (a se vedea deciziile [nr. 366 din 22 martie 2011](#), publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 468 din 6 iulie 2011, și [nr. 765 din 15 iunie 2011](#), publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 476 din 6 iulie 2011).

82. Astfel, aplicând aceste considerente de principiu la prezenta cauză, Curtea reține că necesitatea asigurării unui transport rutier interjudețean adecvat atât prin deservirea prin curse regulate asigurate prin mijloace de transport rutier a rutelor existente între localități, cât și prin asigurarea unor condiții financiare, tehnice și de calitate a mijloacelor de transport folosite se circumscrie obligației constituționale a statului de a lua măsuri de dezvoltare economică, cu scopul asigurării cetățenilor un nivel de trai decent. Gradul de mobilitate a cetățenilor în ceea ce privește deplasarea între localități, asigurarea transportului rutier al persoanelor aflate în localități izolate, în situația în care nu există acces la infrastructura feroviară, precum și asigurarea unor criterii tehnice și de calitate a mijloacelor de transport rutier (respectarea normelor de poluare sau de siguranță în trafic, gradul de confort al autovehiculelor, inclusiv prin dotarea cu aparate de aer condiționat, asigurarea accesului persoanelor cu dizabilități) sunt de natură să contribuie la asigurarea unor condiții rezonabile de viață și la promovarea bunăstării sociale. Or, prevederile art. I pct. 9 [cu referire la art. 36¹], coroborate cu art. III alin. (1) și (4) din actul normativ criticat, în lipsa unor criterii de selecție a operatorilor în vederea atribuirii serviciilor de transport rutier de persoane la nivel interjudețean, între care nivelul tarifului/prețului per km practicat, precum și a unor criterii tehnice și de calitate pentru mijloacele de transport, sunt de natură să afecteze dreptul cetățenilor la a călători în condiții de confort și siguranță rutieră, condiții care concurează la creșterea calității vieții și la asigurarea unui nivel de trai decent, ceea ce contravine dispozițiilor constituționale cuprinse în [art. 47 - Nivelul de trai](#).

83. Curtea reține că neconstituționalitatea prevederilor art. I pct. 9 [cu referire la art. 36¹], coroborate cu art. III alin. (1) și (4) din actul normativ criticat, pentru motivele arătate, se extinde asupra legii în ansamblul său, celelalte prevederi fiind în strânsă legătură cu soluțiile normative constatate contrare [Constituției](#).

84. 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 și constată că Legea pentru modificarea și completarea [Ordonanței Guvernului nr. 27/2011](#) privind transporturile rutiere este neconstituțională, în ansamblul său.

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 5 noiembrie 2024.

PREȘEDINTELE CURȚII CONSTITUȚIONALE

MARIAN ENACHE

Magistrat-asistent,

Irina-Loredana Gulie