

**Dr. Oliviu PUIE**

# **PARTENERIATUL PUBLIC-PRIVAT**

**Universul Juridic**

București

-2011-

Editat de **S.C. Universul Juridic S.R.L.**

Copyright © 2011, **S.C. Universul Juridic S.R.L.**

Toate drepturile asupra prezentei ediții aparțin

**S.C. Universul Juridic S.R.L.**

Nicio parte din acest volum nu poate fi copiată fără acordul scris al  
**S.C. Universul Juridic S.R.L.**

**NICIUN EXEMPLAR DIN PREZENTUL TIRAJ NU  
VA FI COMERCIALIZAT DECÂT ÎNSOTIT DE  
SEMNĂTURA ȘI ȘTAMPILA EDITORULUI,  
APPLICATE PE INTERIORUL ULTIMEI COPERTE.**

**REDACTIE:** tel./fax: **021.314.93.13**  
tel.: **0732.320.666**  
e-mail: **redactie@universuljuridic.ro**

**DEPARTAMENTUL** telefon: **021.314.93.15; 0726.990.184**  
**DISTRIBUȚIE:** tel./fax: **021.314.93.16**  
e-mail: **distributie@universuljuridic.ro**

**[www.universuljuridic.ro](http://www.universuljuridic.ro)**

**COMENZI ON-LINE,  
CU REDUCERI DE PÂNĂ LA 15%**

## Cuvânt înainte

Ne face plăcere, ca specialiști care bătătorim de suficient timp tărâmul dreptului public, să prefațăm lucrarea „*Parteneriatului public-privat*” a domnului doctor Oliviu Puie. O lucrare în primul rând așteptată, pentru că în această materie, doctrina este departe de a se fi exprimat într-o măsură care să acopere, fie și în parte, complexitatea și semnificația materiei. Nici legislația nu a încurajat acest lucru, având în vedere că după 1990 s-au succedat perioadele de vid legislativ în materie cu cele în care au existat reglementări, mai mult sau mai puțin capabile să susțină parteneriatul public privat. Avem în vedere faptul că, prima lege-cadru s-a adoptat în 2002, la 12 ani de la momentul trecerii țării noastre de un regim de tip totalitar către unul democratic și de drept.

Este vorba despre Legea nr. 16/2002 privind contractele de parteneriat public-privat, care a avut o viață scurtă de numai patru ani, pentru că ea a fost abrogată prin Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 34/2006, act normativ care a suferit, de la data adoptării, numeroase modificări, multe dintre ele operate tot pe calea ordonanței de urgență.

Din păcate, acest tip de act normativ a devenit, în ultimii ani, forma frecventă de legiferare, subminând în mod vădit rolul și statutul, în același timp, al Parlamentului, de unică autoritate legiuitoare a țării. Procedură pe care nu numai doctrina, ci și opinia publică internă și instituțiile Uniunii Europene, o califică flagrant neconstituțională. Concurată în ultimii ani de o altă instituție la care guvernele recurg din ce în ce mai des și mai în afara regimului său constituțional, respectiv, **angajarea răspunderii Guvernului**.

Revenind la problema parteneriatului public-privat, de la data abrogării Legii nr. 16/2002, până în 2010, această materie nu a beneficiat de o reglementare legală.

La aproximativ patru ani de la abrogarea vechiului act normativ, a fost adoptată Legea nr. 178/2010 a parteneriatului public-privat,

modificată și completată după mai puțin de un an, prin Ordonanța de Urgență nr. 39/2011.

Constatăm instabilitatea și în această materie, care de altfel caracterizează procesul de legiferare din țara noastră, și care, în loc să contribuie la așezarea cadrului legislativ inerent statului de drept și economiei de piață, îl șubrezește pe zi ce trece.

Meritul autorului, dincolo de valoarea și consistența lucrării, constă și în receptivitatea de care a dat dovadă față de noul context legislativ, așezându-se la lucru pentru a elabora o monografie care umple un gol într-un mod documentat și valoros.

De altfel, ne este cunoscută tenacitatea autorului, de care a dat dovadă de-a lungul timpului, și cu care avem o bună colaborare, inclusiv în cadrul Institutului de Științe Administrative „Paul Negulescu”, pe care avem onoarea să-l conducem și unde autorul este membru.

Remarcăm faptul că autorul tratează problema parteneriatului public-privat atât la nivelul Uniunii Europene, cât și al statelor membre ale Uniunii, străduindu-se să scoată în evidență experiențele reușite din alte state și să releve modul în care ele ar putea fi valorificate în țara noastră. Analiza pe care autorul o realizează acoperă întregul cadru normativ în materie respectiv legile, hotărârile de Guvern, dar și ordinele emise de administrația centrală de specialitate. Și nu în ultimul rând, fundamentarea argumentării are la bază și jurisprudența instanțelor europene și naționale.

Un aspect care dă valoare lucrării elaborate vizează abordarea critică pe care o realizează autorul, care se finalizează cu interesante *propuneri de lege ferenda*, de natură să îmbunătățească legislația existentă atât în sensul corectării, modificării unor prevederi deficitare, cât și în cel al completării cu dispoziții care lipsesc și care se impun a fi prevăzute în lege în viitor. *Exempli gratia*, autorul propune „conceptualizarea legală și utilizarea doar a noțiunii de contract de parteneriat public-privat, care se încheie în urma negocierilor finale, fără a mai fi necesar ca partenerul public să negocieze în prealabil și contractul de proiect de parteneriat public-privat”.

Lucrarea, pe care avem bucuria să o prefațăm, prezintă interes și utilitate și ca instrument de lucru pentru practicieni, deoarece autorul analizează nu doar concepte, aspecte doctrinare specifice, ci și

procedurile reglementate de lege, modul în care acestea ar trebui utilizate și aplicate în practică. Exemplu, autorul apreciază că **procedura dialogului competitiv nu va fi desfășurată pentru atribuirea contractelor de achiziții în sectoarele apei, energiei, transporturilor și serviciilor poștale.**

De un interes deosebit este și capitolul IX din lucrare, consacrat **contenciosului în materia contractului de parteneriat public-privat reglementat de Legea nr. 178/2010.** Remarcăm atenția acordată problemei **posibilității de a fi atacate în fața instanțelor judecătorești acte administrative pe considerente de oportunitate.** Aceasta deoarece școala de drept public de la Cluj, căruia aparține și autorul, a fost, în general, reticentă, față de o asemenea posibilitate, acceptând, în principiu, că actele administrative pot fi cenzurate doar pe criterii de legalitate. Viziunea s-a atenuat în timp, și autorul se aliază opiniei exprimată de un valoros reprezentant al acestei școli, Dacian Cosmin Dragoș, conform căruia, **oportunitatea poate face obiectul unui control din partea instanțelor de contencios administrativ, atunci când ea devine un aspect al legalității, prin intermediul unei dispoziții legale exprese sau implicite.**

De astfel, această concepție este împărtășită și de jurisprudența Înaltei Curți de Casație și Justiție, Secția de Contencios administrativ și fiscal, și avem în vedere Deciziile nr. 471 din 30 ianuarie 2009 și nr. 1700 din 25 martie 2010, publicate în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 249 din 6 aprilie 2010. Prin aceste decizii, instanța supremă a statuat că **judecătorul poate analiza și elementele legalității, mergând pe ideea că, scopul legii (interesul public) este întotdeauna un element de legalitate, iar mijloacele pentru atingerea acestui scop sunt aspecte de oportunitate.**

Am relevat, prin cuvântul nostru înainte, numai câteva din aspectele care dau valoare lucrării pe care, cu deosebită satisfacție profesională o prezentăm cititorilor, convinși fiind că ea va îmbogăți în mod real doctrina de specialitate.

**Prof. univ. dr. Verginia Vedinaș**  
**Președinte al Institutului de Științe Administrative**  
**„Paul Negulescu”**

## CAPITOLUL I

# **Considerații preliminare. Reglementarea parteneriatului public-privat în contextul noilor dispoziții instituite prin Legea nr. 178/2010 a parteneriatului public-privat, precum și a unor acte normative anterioare adoptării Legii nr. 178/2010. Aspecte de drept comparat**

### *Secțiunea I*

## ***Preliminarii. Reglementarea parteneriatului public-privat în contextul noilor dispoziții instituite prin Legea nr. 178/2010 a parteneriatului public-privat***

După aproximativ 4 ani de la intrarea în vigoare a Ordonanței de Urgență nr. 34/2006<sup>1</sup>, prin care vechea reglementare a parteneriatului

---

<sup>1</sup> Ordonanța de Urgență nr. 34/2006 a fost publicată în M. Of., Partea I, nr. 418 din 15 mai 2006 și a intrat în vigoare la data de 30 iunie 2006, fiind aprobată cu modificări prin Legea nr. 337/2006, publicată în M. Of., Partea I, nr. 625 din 20 iulie 2006, după care a fost modificată și completată prin Ordonanța de Urgență nr. 94/2007, publicată în M. Of., Partea I, nr. 676 din 4 octombrie 2007, Ordonanța de Urgență nr. 143/2008, publicată în M. Of., Partea I, nr. 805 din 2 decembrie 2008, Ordonanța de Urgență nr. 228/2008 privind modificarea și completarea unor acte normative, publicată în M. Of., Partea I, nr. 3 din 5 ianuarie 2009, Ordonanța de Urgență nr. 19/2009 privind unele măsuri în domeniul legislației referitoare la achizițiile publice, publicată în M. Of., Partea I, nr. 156 din 12 martie 2009, Ordonanța de Urgență nr. 72/2009, publicată în M. Of., Partea I, nr. 426 din 23 iunie 2009, și Ordonanța de Urgență nr. 76/2010, publicată în M. Of., Partea I, nr. 453 din 2 iulie 2010, aprobată prin Legea nr. 278/2010, publicată în M. Of., Partea I, nr. 898 din 31 decembrie 2010; Ordonanța de Urgență nr. 34/2006 este armonizată cu legislația Uniunii Europene în materie prin transpunerea Directivei nr. 2004/18/CE privind coordonarea procedurilor de atribuire a contractelor de lucrări, de furnizare și de servicii, Directivei nr. 2004/17/CE privind coordonarea procedurilor de

public-privat, respectiv Ordonanța Guvernului nr. 16/2002 privind contractele de parteneriat public-privat, precum și Legea nr. 219/1998 privind regimul juridic al concesiunilor și Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 60/2001 privind achizițiile publice au fost abrogate expres, Parlamentul României a adoptat Legea nr. 178/2010<sup>1</sup> a parteneriatului public-privat, care a intrat în vigoare în termen de 30 de zile de la data publicării în Monitorul Oficial al României, Partea I, respectiv de la data de 5 noiembrie 2010, al cărui scop este reglementarea inițierii și realizării de proiecte de parteneriat public-privat pentru lucrări publice în diverse sectoare de activitate, cu finanțări private.

După adoptarea Legii nr. 178/2010 a parteneriatului public-privat și a Normelor metodologice de aplicarea acesteia, ținând seama de faptul că Direcția Generală Piață Internă și Serviciul a Comisiei Europene (DG Markt) a atras atenția autorităților române că Legea parteneriatului public-privat nr. 178/2010 este în contradicție cu normele Uniunii Europene privind contractele publice, iar începând cu data de 2 februarie 2011 România a fost notificată în UE Pilot cu privire la acest aspect, precum și de precizările și recomandările Comisiei Europene, a fost adoptată Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 39/2011 pentru modificarea și completarea Legii parteneriatului public-privat nr. 178/2010<sup>2</sup>.

Din economia dispozițiilor modificatoare aduse Legii nr. 178/2010 prin Ordonanța de Urgență nr. 39/2011, vom constata că

---

achiziție aplicate de entitățile care operează în sectoarele apă, energie, transport și servicii poștale, publicate în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene (JOUE) nr. L 134 din 30 aprilie 2004, Directiva 1989/665/CEE privind coordonarea legilor, regulamentelor și prevederilor administrative referitoare la aplicarea procedurilor de recurs în materie de atribuire a contractelor de furnizare și de lucrări, publicată în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene (JOUE) nr. L 395 din 30 decembrie 1989, și Directiva nr. 1992/13/CEE privind coordonarea legilor, regulamentelor și prevederilor; pentru un studiu judicios, prin care autorul tratează amply contractele de achiziții publice și contractele de concesiune de lucrări publice și servicii publice, a se vedea, Ioan Lazăr, *Contractul administrativ în activitatea administrației publice*, în Revista Transilvană de Științe Administrative nr. 1(25)2010, p. 93-128.

<sup>1</sup> Publicată în M. Of., Partea I, nr. 676 din 5 octombrie 2010.

<sup>2</sup> Publicată în M. Of., Partea I, nr. 284 din 21 aprilie 2011.

aceasta reia în mare parte dispoziții din Ordonanța de Urgență nr. 34/2006 privind atribuirea contractelor de achiziție publică, a contractelor de concesiune de lucrări și a contractelor de concesiune de servicii.

Dar, în pofida acestor modificări, contrar normelor de tehnică legislativă, se constată că unele dispoziții din lege rămase nemoificate, nu sunt corelate cu noile dispoziții modificatoare.

Modificări de substanță au fost aduse Legii nr. 178/2010 prin Ordonanța de Urgență nr. 39/2011, în ceea ce privește modalitatea de soluționare a contestațiilor privitoare la acte ale partenerului public emise în procedura de selecție a investitorului privat, apelându-se pentru soluționarea acestor contestații la un organism cu activitate administrativ-jurisdicțională deja înființat prin Ordonanța de Urgență nr. 34/2006 cu atribuții în soluționarea contestațiilor pe cale administrativ-jurisdicțională în materia achizițiilor publice, respectiv Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor, eliminându-se astfel, viciul grav de neconstituționalitate din lege și normele metodologice de aplicare, prin care, deși era instituită o procedură administrativ-jurisdicțională de soluționare a contestațiilor din fazele premergătoare atribuirii contractului, aceste contestații se soluționau tot de către partenerul public, și nu de către o autoritate independentă.

Privitor la abrogarea Ordonanței Guvernului nr. 16/2002 odată cu intrarea în vigoare a Ordonanței de Urgență nr. 34/2006, care transpune în legislația românească patru directive cu privire la contractele publice, în literatura de specialitate<sup>1</sup>, s-a arătat în mod justificat faptul că, dată fiind importanța parteneriatului între mediul public și cel privat, Ordonanța Guvernului nr. 16/2002 nu trebuia abrogată, ci s-ar fi impus punerea ei de acord cu prevederile directivelor, după cum s-a procedat în Franța, care spre deosebire de România, a armonizat legislația contractelor publice cu directivele europene, fără a fi abrogată Ordonanța nr. 554 din 17 iunie 2004<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> C. Silviu Săraru, *Contractele administrative. Reglementare. Doctrină. Jurisprudență*, Editura C.H. Beck, București, 2009, p. 362.

<sup>2</sup> Publicată în Jurnalul Oficial nr. 141 din 19 iunie 2004.

Interesul legiuitorului francez pentru acest tip de parteneriat se reflectă și într-un alt act normativ, respectiv, Circulara din 29 noiembrie 2005 referitoare la contractele de parteneriat ce interesează colectivitățile teritoriale<sup>1</sup>, potrivit căreia contractul de parteneriat este primul mecanism simplu și de aplicație globală care permite oricărei administrații, și în particular colectivităților teritoriale, să ia decizii cu privire la investițiile publice în acord cu interesele cetățenilor.

În ceea ce privește actualitatea acestui tip de contract pentru administrația românească, după cum s-a arătat în literatura de specialitate<sup>2</sup>, contractul de parteneriat public privat nu trebuie perceput numai sau, în principal, ca un instrument de finanțare, ci ca o formă a deciziei politice care introduce concepții novatoare în sfera administrației și deschide noi posibilități colectivităților locale pentru a satisface mai bine nevoile celor administrați.

Pentru punerea în aplicare a Legii nr. 178/2010, prin Hotărârea Guvernului nr. 1239/2010<sup>3</sup> au fost aprobate Normele metodologice de aplicare a Legii nr. 178/2010 a parteneriatului public-privat, precum și aprobarea unor măsuri privind reorganizarea Unității centrale pentru coordonarea parteneriatului public-privat din cadrul Ministerului Finanțelor Publice.

Referitor la obiectul de reglementare a Legii parteneriatului public-privat nr. 178/2010, aceasta reglementează modul de realizare a unui proiect de parteneriat public-privat care are ca obiectiv public proiectarea, finanțarea, construcția, reabilitarea, modernizarea, operarea, întreținerea, dezvoltarea și transferul unui bun sau serviciu public, după caz, realizat în întregime cu resurse financiare private, pe baza unui tip de contract de parteneriat public-privat realizat potrivit prevederilor art. 5 și 6 din Legea nr. 178/2010.

---

<sup>1</sup> Publicată în Jurnalul Oficial nr. 291 din 15 decembrie 2005; a se vedea R. Narcisa Petrescu, *Impactul adoptării Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 34/2006 asupra contractului de parteneriat public-privat*, în RDP nr. 1/2007, p. 100; C. Silviu Săraru, *Contractele ...*, p. 363.

<sup>2</sup> A se vedea, R. N. Petrescu, *Impactul adoptării Ordonanței de urgență nr. 34/2006 asupra contractului de parteneriat public-privat*, în RDP nr. 1/2007, p. 100-101.

<sup>3</sup> Publicată în M. Of., Partea I, nr. 833 din 13 decembrie 2010.

*Secțiunea II****Unitatea Centrală pentru Coordonarea Parteneriatului Public-Privat***

În vederea punerii în aplicare a dispozițiilor Legii parteneriatului privat nr. 178/2010, respectiv pentru coordonarea și monitorizarea centralizată a derulării proiectelor de parteneriat public-privat, a fost înființată prin Hotărârea Guvernului nr. 208/2005 privind organizarea și funcționarea Ministerului Finanțelor Publice și a Agenției Naționale pentru Administrare Fiscală Unitatea centrală pentru coordonarea parteneriatului public-privat, reorganizată potrivit Hotărârii Guvernului nr. 34/2009 privind organizarea și funcționarea Ministerului Finanțelor Publice.

Dar, în contextul în care Legea parteneriatului public privat a fost adoptată doar în anul 2010, iar Unitatea centrală pentru coordonarea parteneriatului public-privat a fost înființată în anul 2005, deci cu 5 ani înainte de adoptarea noului act normativ, ne întrebăm, cum au putut fi exercitate atribuțiile acestei unități privind coordonarea și monitorizarea centralizată a derulării proiectelor de parteneriat public-privat până la adoptarea noului act normativ, în lipsa actului normativ în baza căruia să fie încheiate contracte de parteneriat public-privat.

Potrivit art. 2 din Hotărârea Guvernului nr. 1239/2010 prin care au fost aprobate Normele metodologice de aplicare a Legii nr. 178/2010, Unitatea centrală pentru coordonarea parteneriatului public-privat din cadrul Ministerului Finanțelor Publice, se reorganizează la nivel de direcție generală în subordinea Secretariatului General al Guvernului, pe cale de consecință, fiind modificată structura organizatorică a Ministerului Finanțelor Publice prevăzută în Hotărârea Guvernului nr. 34/2009 privind organizarea și funcționarea Ministerului Finanțelor Publice<sup>1</sup>, cu modificările și completările ulterioare și, corelativ fiind completate prevederile art. 3 aliniatul 1 din Hotărârea Guvernului nr. 405/2007 privind funcționarea Secretariatului General al Guvernului,<sup>2</sup> cu modificările și completările

---

<sup>1</sup> Publicată în M. Of., Partea I, nr. 52 din 28 ianuarie 2009.

<sup>2</sup> Publicată în M. Of., Partea I, nr. 302 din 7 mai 2007.

ulterioare cu un nou punct, respectiv punctul 15, introdus după punctul 14, prin care se precizează scopul înființării acestui organism fără personalitate juridică, respectiv acela de a asigura îndrumarea și monitorizarea partenerilor publici și a investitorilor privați interesați în activitatea de organizare și derulare a unui proiect de parteneriat public-privat, precum și atribuțiile acestui organism în vederea realizării scopului înființării sale.

De asemenea, pe lângă Unitatea centrală pentru coordonarea parteneriatului public-privat, potrivit art. 39 din Legea nr. 178/2010, prin decizii interne pot fi organizate și puse în funcțiune, dacă se justifică, unități interne de coordonare a proiectelor de parteneriat public-privat la nivelul autorităților publice care derulează cel puțin două proiecte de parteneriat public-privat, sens în care, potrivit punctului 15 lit. r) al art. 3 alin. 1 din Hotărârea Guvernului nr. 405/2007 introdus prin Hotărârea Guvernului nr. 1239/2010, Unitatea centrală pentru coordonarea parteneriatului public-privat asigură consultanța de specialitate acestor autorități publice (partenerilor publici, n. n O. P) pentru înființarea acestor unități interne.

În tăcerea legii, apreciem că, în privința competenței, deciziile interne prin care sunt organizate unități interne de coordonare a proiectelor de parteneriat public-privat trebuie să fie adoptate de către autoritățile administrației publice deliberative constituite la nivelul unităților administrativ-teritoriale, respectiv consiliile locale sau județene, după caz, având în vedere faptul că aceste unități interne au atribuții privitoare la punerea în valoare a unor bunuri proprietate publică sau privată a unităților administrativ-teritoriale.

În ceea ce privește natura juridică a Unității centrale pentru coordonarea parteneriatului public-privat, din economia dispozițiilor Hotărârii Guvernului nr. 775/2005 privind aprobarea Regulamentului privind procedurile de elaborare, monitorizare și evaluare a politicilor publice la nivel central<sup>1</sup>, apreciem că acesta este o unitate de politici publice constituită la nivelul Ministerului finanțelor Publice. O atare concluzie poate fi desprinsă din coroborarea art. 3 alin. 1 pct. 15 din Hotărârea Guvernului nr. 405/2007, nou introdus prin Hotărârea

---

<sup>1</sup> Publicată în M. Of., Partea I, nr. 685 din 29 iulie 2005, cu modificările și completările ulterioare.

Guvernului nr. 1239/2010 prin care sunt stabilite atribuțiile Unității centrale pentru coordonarea parteneriatului public-privat cu prevederile art. 11 alin. 2 din Hotărârea Guvernului nr. 775/2005 prin care sunt stabilite atribuțiile unităților de politici publice, respectiv: a) asigură consultanță departamentelor de specialitate din cadrul ministerelor în ceea ce privește elaborarea propunerii de politici publice; b) monitorizează respectarea procedurilor adoptate de prezentul regulament în cadrul ministerului în care își desfășoară activitatea; c) sunt responsabile cu trimiterea propunerii de politici publice Unității de politici publice din cadrul Secretariatului General al Guvernului. În cadrul parteneriatului public-privat, Unitatea centrală pentru coordonarea parteneriatului public-privat este reorganizată la nivel de direcție generală în subordinea Secretariatului General al Guvernului, n. n, O. P); d) elaborează rapoarte de monitorizare și evaluare cu privire la politicile publice inițiate și implementate la nivelul ministerelor, în colaborare cu departamentele de specialitate.

Prin modificările și completările aduse Legii nr. 178/2010 prin Ordonanța de Urgență nr. 39/2011, este stabilită competența Unității Centrale pentru Coordonarea Parteneriatului Public-Privat, de a constata și aplica prin persoanele împuternicite contravențiile prevăzute prin art. 45<sup>1</sup> din Legea nr. 178/2010 nou introdus prin Ordonanța de Urgență nr. 39/2011, pentru neîndeplinirea de către partenerul public a unor obligații care conduc la îndeplinirea atribuțiilor acestui organism.

Astfel, în accepțiunea art. art. 45<sup>1</sup> din Legea nr. 178/2010 sunt considerate contravenții constatate de către reprezentanții Unității Centrale pentru Coordonarea Parteneriatului Public-Privat, și sancționate de către Unitatea Centrală pentru Coordonarea Parteneriatului Public-Privat cu amendă în cuantumul prevăzut la art. 45<sup>2</sup> din Legea nr. 178/2010, următoarele fapte:

a) refuzul de a pune la dispoziția Unității Centrale pentru Coordonarea Parteneriatului Public-Privat din cadrul Secretariatului General al Guvernului a informațiilor referitoare la încheierea contractelor de parteneriat public-privat, pe care aceasta le solicită în scopul îndeplinirii funcției de monitorizare și supraveghere;

b) netransmiterea informațiilor referitoare la încheierea contractelor de parteneriat public-privat în termen de 5 zile de la primirea

solicitării scrise de la Unitatea Centrală pentru Coordonarea Parteneriatului Public-Privat;

c) neducerea la îndeplinire a deciziei Consiliului în termenul stabilit în condițiile prezentei legi, după data la care aceasta rămâne definitivă și irevocabilă;

d) orice altă încălcare a prevederilor prezentei legi sau a actelor normative emise în aplicarea acesteia, având ca obiect încălcarea dispozițiilor art. 3, cu excepția art. 3 alin. 1 lit. e).

Faptele prevăzute la lit. d), reprezintă încălcări ale principiilor care trebuie să stea la baza parteneriatului public-privat. Dar, în privința încălcării acestor principii, apreciem că nu în toate cazurile Unitatea Centrală pentru Coordonarea Parteneriatului Public-Privat poate să aplice contravenții, cum este cazul încălcării principiului nediscriminării, vizând încălcarea dispozițiilor legale din materia concurenței, competența constatării și aplicării contravențiilor pentru încălcarea regulilor privitoare la concurență revenind unui organ specializat, respectiv, Consiliul Concurenței.

În privința plângerilor formulate împotriva proceselor-verbale de constatare și sancționare a contravențiilor încheiate de către persoanele împuternicite ale Unității Centrale pentru Coordonarea Parteneriatului Public-Privat, prin derogare de la prevederile Ordonanței Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, acestea se soluționează de către Judecătoria Sectorului 1 București.

Totodată, prin dispozițiile art. 45<sup>3</sup> din Legea nr. 178/2010 nou introdus prin Ordonanța de Urgență nr. 39/2011, se prevede că Unitatea Centrală pentru Coordonarea Parteneriatului Public-Privat este responsabilă pentru îndeplinirea funcției de verificare a aspectelor procedurale aferente procesului de selecție a partenerului privat, având și obligația de a monitoriza și supraveghea respectarea prevederilor legii și a actelor normative emise în aplicarea acestora, putând lua orice măsuri pentru îndreptarea neconformităților constatate, în urma sesizării de către orice persoană a Unității Centrale pentru Coordonarea Parteneriatului Public-Privat.

Sub aspectul luării de către Unitatea Centrală pentru Coordonarea Parteneriatului Public-Privat a oricărei măsuri pentru îndreptarea neconformităților constatate, ne întrebăm care sunt aceste măsuri, din moment ce, pentru soluționarea contestațiilor împotriva actelor emise

de către partenerul în procedura de selecție a investitorului privat este investit un organism cu activitate administrativ-jurisdicțională, sau instanța de judecată, dacă partea nu optează pentru soluționarea contestației pe cale administrativ-jurisdicțională.

### *Secțiunea III*

#### ***Parteneriatul public-privat - document de politică publică. Documente de politici publice aprobate de Parlament și Guvern cu incidență în materia parteneriatului public-privat***

În contextul în care a fost înființată Unitatea centrală pentru coordonarea parteneriatului public-privat, unitate de politici publice aflată în subordinea Secretariatului General al Guvernului, se poate concluziona faptul că posibilitatea conferită prin Legea nr. 178/2010 și Normele metodologice de aplicare a acestei legi de a pune eficient în valoare bunuri publice și servicii publice, prin inițierea unui proiect de parteneriat public-privat de către partenerul public, constituie un document de politici publice cu un impact social considerabil aprobat de către Guvernul României și de către puterea legiuitoare.

Sub acest aspect, prin Hotărârea Guvernului României nr. 561/2009<sup>1</sup>, pentru aprobarea Regulamentului privind procedurile, la nivelul Guvernului, pentru elaborarea, avizarea și prezentarea proiectelor de documente de politici publice, a proiectelor de acte normative, precum și a altor documente, în vederea adoptării/aprobării, respectiv art. 6 din hotărâre, se precizează faptul că actele normative cu impact asupra domeniilor social, economic și de mediu, asupra bugetului general consolidat sau asupra legislației în vigoare se elaborează pe baza unor documente de politici publice aprobate de Parlament și Guvern, în conformitate cu prevederile Legii nr. 90/2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului României, ale Hotărârii Guvernului nr. 870/2006, ale Hotărârii Guvernului nr. 775/2005, precum și cu respectarea normelor de tehnică legislativă pentru

---

<sup>1</sup> Publicată în M. Of., Partea I, nr. 319 din 14 mai 2009.

elaborarea actelor normative instituite prin Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

În același sens, normele de tehnică legislativă instituite prin Legea nr. 24/2000, impun ca actele normative cu impact asupra domeniilor social, economic și de mediu, asupra bugetului general consolidat și asupra legislației în vigoare, să fie adoptate prin evaluarea preliminară a impactului politicilor publice pe care proiectul de act normativ le implementează, ceea ce presupune identificarea și analizarea efectelor economice, sociale, de mediu, legislative și bugetare pe care le produc reglementările propuse.

Sub acest aspect, prin Hotărârea Guvernului nr. 870/2006 a fost aprobată Strategia pentru îmbunătățirea sistemului de elaborare, coordonare și planificare a politicilor publice la nivelul administrației publice centrale<sup>1</sup>, prin care se desemnează Secretariatul General al Guvernului ca instituție responsabilă pentru coordonarea implementării Strategiei.

Transpunând prevederile Hotărârii Guvernului nr. 870/2006 în materia parteneriatului public-privat, pe baza variantei de propunere de politică publică în materia parteneriatului public-privat aprobată de către Guvernul României, a fost adoptată Legea nr. 178/2010 a parteneriatului public-privat.

Sunt de remarcat delimitările făcute prin această Hotărâre de guvern între conceptele politice și cele privind politicile publice, care trebuie să fie clar definite.

Astfel, în accepțiunea acestui act normativ, politica, într-o societate democratică, reprezintă un set complex de reguli și proceduri care asigură reprezentarea legală și armonizarea intereselor prin mecanismele democrației reprezentative. Principalii actori ai procesului politic sunt partidele politice și politicieni, membrii aleși ai Parlamentului și ai administrațiilor locale.

Politica publică reprezintă un alt set de reguli și proceduri aplicate de către nivelul executiv al administrației publice pentru a asigura realizarea obiectivelor și priorităților convenite la nivel politic și pentru a permite dezvoltarea necesară a tuturor sectoarelor importante

---

<sup>1</sup> Publicată în M. Of., Partea I, nr. 637 din 24 iulie 2006, cu modificările și completările ulterioare.

din viața societății. Linia de delimitare dintre politică și politici publice este reprezentată prin acordarea mandatului de luare a deciziilor care este asigurat prin procesul de alegeri și mecanismul de distribuție a puterii. Procesul de luare a deciziilor/hotărârilor politice sunt prerogativul nivelului politic, deoarece numai politicienii aleși sunt mandatați de către societate să ia decizii și să fie responsabili din punct de vedere politic pentru deciziile luate.

Elaborarea politicilor publice este un serviciu tehnic și profesional, furnizat de funcționari publici pentru a asigura o argumentare și fundamentare completă și structurată a tuturor informațiilor privind variantele și deciziile posibile. Politica publică poate și trebuie văzută ca un instrument obiectiv care îi ajută pe politicieni să atingă acele scopuri și obiective explicite.

În acord cu prevederile comunitare mai sus precizate, în materia activităților relevante, o importanță deosebită este acordată de către Statul român în cadrul politicilor sociale adoptării de acte normative în domeniul dezvoltării infrastructurii privitoare la construcția și repararea drumurilor, realizarea sistemelor integrate de alimentare cu apă și canalizare-epurarea apelor menajere, asigurarea alimentării cu apă la standarde europene, extinderea și/sau modernizarea rețelelor de distribuție a apei și a rețelelor de canalizare-epurarea apelor uzate menajere, toate aceste acte normative având menirea de a asigura conformitatea politicilor sociale ale statului cu prevederile aquis-ului comunitar .

Realizarea dezideratelor impuse de către Statul român pentru dezvoltarea infrastructurii în domeniile mai sus menționate, ținând cont că acestea constituie activități relevante în accepțiunea Ordonanței de Urgență nr. 34/2006, se poate realiza cu mai mare eficiență prin atragerea de investitori privați, Statul și unitățile administrativ-teritoriale în calitate de titulari ai dreptului de proprietate publică putând analiza oportunitatea demarării unui proiect de parteneriat public-privat în acest sens.

În acest context, a fost adoptată Ordonanța de Urgență a Guvernului României nr. 105/2010 pentru aprobarea Programului național de dezvoltare a infrastructurii<sup>1</sup>, aprobată prin Legea nr.

---

<sup>1</sup> Publicată în M. Of., Partea I, nr. 790 din 25 noiembrie 2010.

15/2011 pentru aprobarea Ordonanței de Urgență a Guvernului României nr. 105/2010 pentru aprobarea Programului național de dezvoltare a infrastructurii<sup>1</sup> completată prin Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 28/2011 pentru completarea Ordonanței de Urgență a Guvernului României nr. 105/2010 pentru aprobarea Programului național de dezvoltare a infrastructurii<sup>2</sup>.

Implementarea acestui Program național, după cum se arată în motivarea urgenței celor două Ordonanțe de urgență citate, va dezvolta mai multe proiecte de investiție în infrastructură, va influența economia României, va promova creșterea economică și va crea locuri de muncă, contribuind totodată la realizarea cu prioritate a investițiilor în infrastructura de mediu pentru protecția și îmbunătățirea calității mediului și a standardelor de viață în România și îndeplinirea angajamentelor asumate de către România în cadrul negocierilor de aderare la Uniunea Europeană, la capitolul 22 „Mediu”, precum și realizarea investițiilor din domeniul gospodăririi apelor și reducerea efectelor negative ale viiturilor pe cursurile de apă, utilizarea durabilă a resurselor de apă și reabilitarea și protecția zonei costiere.

De asemenea, prin art. 5<sup>1</sup>, 5<sup>2</sup>, 5<sup>3</sup> din Ordonanța de Urgență nr. 105/2010, nou introduse prin Ordonanța de Urgență nr. 28/2011, se stabilesc în mod explicit autoritățile publice competente să realizeze proiectele prioritare din cadrul Programului național de dezvoltare a infrastructurii, precum și beneficiarii finali ai proiectelor prioritare din cadrul acestui Program.

Astfel, Proiectele prioritare pentru care Ministerul Dezvoltării Regionale și Turismului are calitatea de ordonator principal de credite, prevăzute în anexa la Ordonanța de Urgență nr. 105/2010, respectiv infrastructura în domeniul dezvoltării regionale (drumuri județene și de interes local, modernizarea satului românesc, sistem de canalizare, epurarea apelor uzate și alimentare cu apă a localităților, se va realiza de către Ministerul Dezvoltării Regionale și Turismului, iar beneficiarii finali ai acestor proiecte prioritare sunt unitățile administrativ-teritoriale reprezentate de autoritățile administrației publice locale.

---

<sup>1</sup> Publicată în M. Of., Partea I, nr. 183 din 16 martie 2011.

<sup>2</sup> Publicată în M. Of., Partea I, nr. 210 din 25 martie 2011.

Proiectele prioritare din cadrul Programului național de dezvoltare a infrastructurii pentru care Ministerul Mediului și Pădurilor are calitatea de ordonator principal de credite se va gestiona astfel:

a) Prin Ministerul Mediului și Pădurilor, pentru proiectul „Programe multianuale de mediu și gospodărirea apelor”;

b) Prin Administrația Națională „Apele Române” pentru proiectul „Infrastructura în domeniul gospodării apelor, lucrări hidrotehnice de apărare împotriva inundațiilor, mărirea gradului de siguranță a barajelor și reabilitarea și protecția zonei costiere”.

Beneficiarii finali ai proiectelor prioritare pentru care Ministerul Mediului și Pădurilor are calitatea de ordonator principal de credite sunt unitățile administrativ-teritoriale reprezentate de către autoritățile administrației publice locale pentru proiectul „Programe multianuale de mediu și gospodărirea apelor”, și respectiv Administrația Națională „Apele Române” - administratorul legal al domeniului public al apelor, pentru proiectul „Infrastructura în domeniul gospodării apelor, lucrări hidrotehnice de apărare împotriva inundațiilor, mărirea gradului de siguranță a barajelor și reabilitarea și protecția zonei costiere”.

De asemenea, unul din principiile de bază care trebuie să stea la baza deciziei autorităților administrației publice locale sau județene, privind gestiunea directă (publică) sau gestiunea delegată, către un investitor privat, este asigurarea unui just echilibru între binele public și cel mai bun raport calitate/preț.

Toate aceste argumente având la bază dispozițiile legale mai sus menționate ne conduc la concluzia că, în materia contractelor de delegare a gestiunii serviciilor comunitare de utilități publice, care fac parte din categoria activităților relevante, făcând obiectul contractelor sectoriale reglementate prin Ordonanța de Urgență nr. 34/2006, acestea pot îmbrăca forma unui contract de parteneriat public-privat, supus reglementărilor speciale instituite prin Legea nr. 178/2010, ceea ce rezultă expres din conținutul art. 44 din Legea nr. 178/2010 mai sus citate.

Unul dintre documentele de politici publice aprobat de către Parlament și de către Guvern, prin care parteneriatul public-privat este menționat expres ca fiind o modalitate eficientă este Programul prioritar național pentru construirea de sedii pentru așezămintele

culturale în localitățile unde nu există asemenea instituții, precum și pentru reabilitarea, modernizarea, dotarea și finalizarea lucrărilor de construcție a așezămintelor culturale de drept public din mediul rural și mic urban, instituit prin Ordonanța de Urgență nr. 118/2006 privind înființarea, organizarea și desfășurarea activității așezămintelor culturale, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 143/2007, contractul de parteneriat public-privat fiind una dintre modalitățile eficiente prin care autoritățile publice pot realiza acest program.

Acest program are ca principale obiective proiectarea, construirea și dotarea de sedii pentru așezăminte culturale din mediul rural și mic urban, în localitățile unde nu există asemenea instituții, reabilitarea, modernizarea infrastructurii culturale și dotarea așezămintelor culturale din mediul rural și mic urban și finalizarea lucrărilor de construcție și dotarea așezămintelor culturale din mediu rural și mic urban.

Obiectivele acestui Program sunt implementate de către Ministerul Dezvoltării Regionale și Turismului prin Compania Națională de Investiții „C.N.I.”-S.A, aflată sub autoritatea acestuia, în condițiile prevăzute de Ordonanța Guvernului nr. 25/2001 privind înființarea Companiei Naționale de Investiții, „C.N.I.”-S.A, aprobată cu modificări prin Legea nr. 117/2002, cu modificările și completările ulterioare.

În aplicarea acestor dispoziții legale și pentru realizarea acestui program, au fost emise câteva Ordine comune ale Ministerului Dezvoltării Regionale și Turismului și Ministerului Culturii și Patrimoniului Național prin care s-a aprobat Ghidul operațional pentru realizarea și implementarea obiectivelor prevăzute prin acest Program prioritar național<sup>1</sup>, prin toate aceste ordine, contractul de parteneriat

---

<sup>1</sup> Prin Ordinul comun al Ministerului Dezvoltării Regionale și Turismului nr. 1152 din 11 martie 2011 și Ministerului Culturii și Patrimoniului Național nr. 2207 din 29 martie 2011, publicat în M. Of., Partea I, nr. 257 din 12 aprilie 2011 a fost aprobat Ghidul operațional pentru realizarea obiectivului, reabilitarea, modernizarea infrastructurii culturale și dotarea așezămintelor culturale din mediul rural din cadrul Programului prioritar național pentru construirea de sedii pentru așezăminte culturale în localitățile unde nu există asemenea instituții, precum și pentru reabilitarea, modernizarea, dotarea și finalizarea lucrărilor de construcție a așezămintelor

public-privat fiind menționat expres ca modalitate prin care autoritățile administrației publice locale pot realiza acest program.

Din conținutul acestor dispoziții prevăzute în aceste ghiduri, constatăm faptul că, autoritățile publice locale, în calitate de solicitanți, pot realiza obiectivele din acest Program, fie singure, fie în parteneriat

---

culturale de drept public din mediul rural și mic urban; prin Ordinul comun al Ministerului Dezvoltării Regionale și Turismului nr. 1153 din 11 martie 2011 și Ministerului Culturii și Patrimoniului Național nr. 2208 din 29 martie 2011, publicat în M. Of., Partea I, nr. 257 din 12 aprilie 2011, a fost aprobat Ghidul operațional pentru realizarea obiectivului proiectarea, construirea și dotarea de sedii pentru așezămintele culturale din mediul rural și mic urban, în localitățile unde nu există asemenea instituții, din cadrul Programului prioritar național pentru construirea de sedii pentru așezămintele culturale în localitățile unde nu există asemenea instituții, precum și pentru reabilitarea, modernizarea, dotarea și finalizarea lucrărilor de construcție a așezămintelor culturale de drept public din mediul rural și mic urban; prin Ordinul comun al Ministerului Dezvoltării Regionale și Turismului nr. 1153 din 11 martie 2011 și Ministerului Culturii și Patrimoniului Național nr. 2208 din 29 martie 2011, publicat în M. Of., Partea I, nr. 257 din 12 aprilie 2011, a fost aprobat Ghidul operațional pentru realizarea obiectivului, proiectarea, construirea și dotarea de sedii pentru așezămintele culturale din mediul rural și mic urban, în localitățile unde nu există asemenea instituții, din cadrul Programului prioritar național pentru construirea de sedii pentru așezămintele culturale în localitățile unde nu există asemenea instituții, precum și pentru reabilitarea, modernizarea, dotarea și finalizarea lucrărilor de construcție a așezămintelor culturale de drept public din mediul rural și mic urban; prin Ordinul comun al Ministerului Dezvoltării Regionale și Turismului nr. 1150 din 11 martie 2011 și Ministerului Culturii și Patrimoniului Național nr. 2205 din 29 martie 2011, publicat în M. Of., Partea I, nr. 256 din 12 aprilie 2011, a fost aprobat Ghidul operațional pentru realizarea obiectivului finalizarea lucrărilor de construcție și dotarea așezămintelor culturale din mediul rural și mic urban din cadrul Programului prioritar național pentru construirea de sedii pentru așezămintele culturale în localitățile unde nu există asemenea instituții, precum și pentru reabilitarea, modernizarea, dotarea și finalizarea lucrărilor de construcție a așezămintelor culturale de drept public din mediul rural și mic urban; prin Ordinul comun al Ministerului Dezvoltării Regionale și Turismului nr. 1151 din 11 martie 2011 și Ministerului Culturii și Patrimoniului Național nr. 2206 din 29 martie 2011, publicat în M. Of., Partea I, nr. 256 din 12 aprilie 2011, a fost aprobat Ghidul operațional pentru realizarea obiectivului, reabilitarea, modernizarea infrastructurii culturale și dotarea așezămintelor culturale din mediul mic urban din cadrul Programului prioritar național pentru construirea de sedii pentru așezămintele culturale în localitățile unde nu există asemenea instituții, precum și pentru reabilitarea, modernizarea, dotarea și finalizarea lucrărilor de construcție a așezămintelor culturale de drept public din mediul rural și mic urban.