

Policy-brief

Analiza transportul județean de călători din România. Concluzii și recomandări.

București, martie 2022



Policy-brief #81: Transport județean de calitate pentru locuitorii României

© Societatea Academică din România, București, martie 2022

Autor:

Av. Alexandru Bajdechi (expert în servicii publice)

I. Sumar executiv

Transportul județean de călători în România ar fi trebuit să intre într-o nouă etapă, aceea a respectării clare a legislației aplicabile acestui tip de transport. Până în anul 2019, transportul județean era sau, mai bine zis, trebuia să fie reglementat de dispozițiile Legii nr. 92/2007, fără ca această lege să fie respectată în mod efectiv.

Abia în anul 2020 s-a transmis, din punct de vedere legislativ, mesajul ferm că Legea nr. 92/2007 trebuie să fie respectată cu privire la organizarea și funcționarea transportului județean de persoane. Încă din anul 2020 ar fi trebuit ca transportul județean să funcționeze ca serviciu public, însă și în momentul de față sunt multe județe în care nu au fost încheiate contracte de delegare a serviciului public de transport județean de persoane sau, dacă au fost încheiate, ele de fapt nu produc niciun efect fiind generice sau nu sunt puse în aplicare. În același timp, consiliile județene fac pregătiri intense pentru organizarea licitațiilor pentru noile contracte, a căror durată e variabilă și e stabilită de fiecare consiliu județean. Astfel, începând din acest an ar trebui să avem o mai mare predictibilitate a modului în care se va desfășura transportul județean.

Totuși, fiind și prima licitație în acest domeniu, este și o provocare pentru fiecare consiliul județean (mai puțin Consiliul Județean Ilfov, motivul fiind dezvoltat în cele ce urmează) pentru organizarea acestei licitații în care previzibilitatea și predictibilitatea trebuie să fie cheia. Din păcate, fix când trebuia să fie vorba de previzibilitatea și predictibilitate, Guvernul României dă peste cap aceste proceduri prin adoptarea a două ordonanțe de urgență, despre care vom vorbi în cele ce urmează.

Concluzia este că, deși consiliile județene trebuiau să se pregătească încă din anul 2018/2019 de aceste licitații, nici în 2022 acestea nu sunt pregătite, și ca urmare a haosului legislativ, și ca urmare a lipsei fermității autorităților centrale cu rol în transportul public de persoane.

Din păcate, din cauza stângăciilor autorităților centrale și locale, tot populația suferă, iar consecințele sunt întotdeauna economice și se văd în nivelul de trai. Licitările pentru transportul public de persoane, în baza Regulamentului (CE) nr. 1370/2007 sunt deschise la nivel european, putând participa orice operator din spațiul Uniunii Europene. Cât de mult își doresc consiliile județene

și autoritățile centrale investițiile străine dacă nu prezintă serioase, iar cadrul legislativ este mereu incert?

Acesta este motivul pentru care, în cuprinsul prezentei lucrări, am formulat un set de recomandări pentru autoritățile centrale și locale, astfel încât acest proces de atribuire a contractelor de servicii publice de transport județean de persoane să fie cât mai riguros și corect derulat, în vederea asigurării unui grad cât mai crescut de calitate pentru cetățeni.

II. Situația actuală a legislației în domeniul transportului județean de călători

Transportul județean de călători, după intrarea în vigoare a Legii nr. 34/2020 privind respingerea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 51/2019 pentru modificarea și completarea unor acte normative în domeniul transportului de persoane, este reglementat, în principal, de: (i) Ordonanța Guvernului nr. 27/2011 privind transporturile rutiere, (ii) Legea serviciilor comunitare de utilități publice nr. 51/2006 și (iii) Legea nr. 92/2007 privind serviciilor publice de transport persoane în unitățile administrativ-teritoriale.

Potrivit art. 3 pct. 46 din OG nr. 27/2011, transportul rutier județean reprezintă *„transportul rutier care se efectuează între două localități situate pe teritoriul aceluiași județ, fără a depăși teritoriul județului respectiv”*.

Transportul județean de persoane este astăzi reglementat, conform Legii nr. 92/2007, ca serviciu public adică *„activitatea sau ansamblul de activități organizate de o autoritate a administrației publice ori de o instituție publică sau autorizată/autorizate ori delegată de aceasta, în scopul satisfacerii unei nevoi cu caracter general sau a unui interes public, în mod regulat și continuu”* [art. 5 lit. kk) din OUG nr. 57/2019 privind Codul administrativ].

Odată cu încetarea stării de urgență, pe 14.05.2020, la mai bine de o lună de publicarea Legii nr. 34/2020 în Monitorul Oficial, Guvernul a emis o ordonanță *„trenuleț”* (care reglementează mai multe domenii, fără să existe în mod necesar o legătură între măsurile adoptate prin această metodă) – OUG nr. 70/2020 prin care s-au stabilit, printre altele, mai multe măsuri în domeniul transportului județean de persoane. Potrivit art. 66 din această ordonanță,

(1) Transportul rutier județean de persoane prin curse regulate se desfășoară, până la data de 31.12.2021, în baza programelor de transport județene și a licențelor aflate în vigoare la data publicării în Monitorul Oficial al României a Legii nr. 34/2020 privind respingerea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 51/2019 pentru modificarea și completarea unor acte normative în domeniul transportului de persoane.

(2) Consiliile județene vor încheia contracte de delegare a gestiunii pentru asigurarea în continuare a transportului public județean de persoane prin curse regulate, cu valabilitate

până la data finalizării procedurilor pentru încheierea contractelor de servicii publice, potrivit Regulamentului (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, cu modificările și completările ulterioare, dar nu mai mult de 31.12.2021, cu operatorii de transport care dețin licențe de traseu valabile pe traseul respectiv la data publicării în Monitorul Oficial al României a Legii nr. 34/2020 privind respingerea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 51/2019 pentru modificarea și completarea unor acte normative în domeniul transportului de persoane.

(3) Prevederile alin. (2) nu se aplică în cazul în care traseele județene sunt operate în cadrul unei asociații de dezvoltare intercomunitară.

(4) Autoritatea Rutieră Română – A.R.R. va transmite consiliilor județene lista operatorilor de transport deținători de licențe de traseu pentru efectuarea transportului rutier județean contra cost de persoane prin servicii regulate, valabile la data publicării în Monitorul Oficial al României a Legii nr. 34/2020 privind respingerea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 51/2019 pentru modificarea și completarea unor acte normative în domeniul transportului de persoane.

Foarte multe consilii județene nu au încheiat însă niciun contract de delegare/serviciu public cu operatorii de transport, lăsând bunul-mers al acestui serviciu esențial să funcționeze (sau să nu funcționeze) în voia sorții. Totodată, OUG nr. 70/2020 a stabilit și un termen, pentru pregătirea și încheierea contractelor de servicii publice pe termen lung, respectiv 31.12.2021.

Pe 13.12.2021 a fost lansat un avertisment, într-un articol de specialitate publicat în Revista de Note și Studii Juridice¹, despre situația transportului județean, respectiv despre faptul că nu au fost încheiate contractele și despre faptul că licitațiile pentru atribuirea contractelor de servicii publice nu vor fi finalizate până la 31.12.2021. La scurt timp, respectiv pe 17.12.2021, Guvernul României a aprobat Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 130/2021 care prevede, printre altele, următoarele:

Articolul LI

(1) Termenele prevăzute în cuprinsul art. 66 alin. (1) și (2) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 70/2020 privind reglementarea unor măsuri, începând cu data de 15 mai 2020, în contextul situației epidemiologice determinate de răspândirea coronavirusului SARS-CoV-2, pentru prelungirea unor termene, pentru modificarea și completarea Legii nr. 227/2015 privind Codul fiscal, a Legii educației naționale nr. 1/2011, precum și a altor acte normative, publicată

¹ <https://www.juridice.ro/762078/transportul-de-persoane-ca-serviciu-public-post-caracal-stat-esuat.html>

*în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 394 din 14 mai 2020, cu modificările și completările ulterioare, se prorogă până la data de **31.12.2022**.*

(2) Consiliile județene care până la 31.12.2021 nu finalizează procedurile pentru încheierea contractelor de servicii publice de transport rutier de persoane, potrivit Regulamentului (CE) nr. 1370/2007 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, cu modificările și completările ulterioare, sunt obligate să le finalizeze în cursul anului 2022.

(3) Răspunderea pentru neîndeplinirea obligației prevăzute la alin. (2) este în sarcina exclusivă a autorităților administrației publice locale și a compartimentelor de specialitate cu responsabilități în realizarea acesteia.

Într-un mod deloc surprinzător, excepția a devenit regulă, majoritatea consiliilor județene nefinalizând procedurile de atribuire a contractelor de servicii publice de transport județean de persoane, unele consilii județene demarând licitațiile chiar după termenul de 31.12.2021. Problema rămasă și anticipată a fost aceea că prelungirea depășește durata prevăzută de Regulamentul (CE) nr. 1370/2007 („**Regulamentul**”). Astfel, nu pot avea loc atribuiri înafara Regulamentului sau cu încălcarea Regulamentului. Or, potrivit art. 5 alin. (5) din Regulamentul (CE) nr. 1370/2007:

„Autoritatea competentă poate lua măsuri de urgență în cazul unei perturbări a serviciilor sau în cazul riscului iminent de producere a unei asemenea situații. Măsurile de urgență iau forma unei atribuiri directe sau a unui acord formal de prelungire a unui contract de servicii publice sau a unei cerințe de executare a anumitor obligații de serviciu public. Operatorul de servicii publice are dreptul de a contesta decizia de impunere a executării anumitor obligații de serviciu public. Perioada pentru care un contract de servicii publice este atribuit, prelungit sau impus prin măsuri de urgență nu depășește doi ani.”

Deci, având în vedere că Legea nr. 34/2020 a fost publicată și a intrat în vigoare în aprilie 2020, considerăm că o prelungire a termenului prevăzut de art. 66 din OUG nr. 70/2020 dincolo de 31 martie 2022 nu ar fi compatibilă cu dispozițiile Regulamentului (CE) nr. 1370/2007, în contextul în care după atribuirile făcute (sau care ar fi trebuit făcute) nu pot depăși 2 ani, fiind un termen imperativ impus de Regulament pentru asigurarea concurenței în prestarea serviciilor publice.

După cum se poate vedea, termenul pentru atribuirea contractelor a fost prelungit până pe 31.12.2022, cu mult peste termenul maximal de 2 ani pentru atribuiri de urgență. Astfel, în acest moment, legalitatea funcționării serviciului public de transport județean de persoane (dacă funcționează măcar ca serviciu public) este cel puțin incertă.

În fine, în această perioadă au loc procedurile de atribuire a contractelor de servicii publice de transport județean de persoane. Potrivit unei informări² făcute de Ministerul Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Administrației în atenția unui membru al Camerei Deputaților, la data de 31.12.2021, doar trei județe aveau încheiate contracte, pentru o parte din trasee, după cu urmează:

- Arad – 2 contracte pentru 2 trasee din totalul de 21 de trasee;
- Alba – 15 contracte pentru 15 trasee din totalul de 70 de trasee;
- Sibiu – 2 contracte pentru 2 loturi (un loc cu 3 trasee și un loc cu 6 trasee) din totalul de 13 loturi cu 54 de trasee.

Nu putem concluzia decât că autoritățile publice județene mai degrabă au speculat prelungirea termenului prevăzut de OUG nr. 70/2020 și nu au întreprins demersurile necesare în vederea intrării în legalitate a transportului județean de persoane.

III. Provocări în privința funcționării serviciului public de transport județean

1. Diferențele de tarif și compensațiile de serviciu public

Pentru a putea analiza situația diferențelor de tarif și a compensațiilor de serviciu public, trebuie plecat de la esența serviciu public. Mai sus am prezentat definiția serviciului public atunci când m-am referit la faptul că în prezent transportul județean este reglementat, în prezent, ca un serviciu public.

Conform Codului administrativ și reglementărilor Uniunii Europene, în funcție de conținutul activității, serviciile publice pot fi servicii de interes economic general și servicii noneconomice de interes general. Serviciile de interes economic general reprezintă activitățile economice care sunt desfășurate în vederea satisfacerii unei/unor nevoi de interes public, pe care piața nu le-ar asigura sau le-ar asigura în alte condiții, în ceea ce privește calitatea, siguranța, accesibilitatea, tratamentul egal sau accesul universal, fără intervenție publică, pentru care autoritățile administrației publice stabilesc obligații specifice de serviciu public.

Serviciile de interes economic general sunt strâns legate de obligațiile și compensațiile de serviciu public, având în vedere caracterul economic al acestora.

Conform Regulamentului, prin obligație de serviciu public se înțelege „o cerință definită sau stabilită de către o autoritate competentă, pentru a asigura servicii publice de transport de călători de interes general, pe care un operator, dacă ar ține seama de propriile sale interese comerciale, nu și le-ar asuma sau nu și le-ar asuma în aceeași măsură sau în aceleași condiții fără a fi retribuit”, în timp ce compensația de serviciu public reprezintă „orice beneficiu, în special financiar, acordat direct sau

² <http://www.cdep.ro/interpel/2022/r3719A.pdf>

*indirect de către o autoritate competentă din fonduri publice în perioada de punere în aplicare a unei obligații de serviciu public sau în legătură cu perioada respectivă*³.

Diferențele de tarif sunt definite în cadrul Ordinului comun ANRSC-ANAP nr. 131/1.401/2019 privind documentele standard și contractul-cadru care vor fi utilizate în cadrul procedurilor de delegare a gestiunii serviciului public de transport de persoane în unitățile administrativ-teritoriale, realizat cu autobuze, troleibuze și/sau tramvaie și reprezintă *„sume acordate Operatorului de la bugetul de stat, din bugetele locale sau din bugetele altor instituții stabilite prin lege, care intră în calculul Compensației, în vederea acoperirii influențelor financiare rezultate din gratuitățile și reducerile de tarif la Titlurile de călătorie pentru anumite categorii de călători (...)”*. De aici, se poate deduce că acestea sunt compensații speciale, strâns legate de anumite obligații de serviciu public legate de tarifele aprobate de autoritate pentru prestarea serviciului public.

Problema compensațiilor de serviciu public pentru transportul județean este aceea că, cel puțin în acest moment, consiliile județene nu își asumă explicit acordarea de compensații pentru serviciul public de transport județean, fie că vorbim de compensații aferente executării unor trasee nerentabile, unor tarife accesibile publicului sau pentru respectarea drepturilor categoriilor de persoane care beneficiază de reduceri/gratuități, conform legii.

Spre exemplu, conform Minutei încheiate cu ocazia dezbaterii publice referitoare la documentația de atribuire a contractelor de servicii publice din județul Vâlcea⁴, reprezentanții Consiliului Județean Vâlcea au subliniat că *„Față de observația ATRP, FORT și COTAR cu privire la faptul că nu se prevăd compensații, în Contractul de delegare se va include Capitolul 10. „Compensația” după Capitolul 9 „Tarife și titluri de călătorie”, în care se vor preciza: 10.1. În cadrul acestui contract nu se acordă compensații pentru executarea serviciilor. 10.2. Dispozițiile alin. (1) se vor putea modifica prin act adițional, încheiat potrivit legislației în vigoare”*.

În județul Constanța, în Studiul de oportunitate pentru fundamentarea și stabilirea soluțiilor optime de delegare a gestiunii serviciului public de transport județean prin curse regulate la nivelul județului Constanța, inclusiv întocmirea documentației de atribuire⁵, se precizează următoarele:

Situația economico-financiară actuală a serviciului din informațiile puse la dispoziție de către unii dintre operatorii de transport a indicat faptul că în condiții normale de activitate, veniturile obținute din prestarea serviciului de transport public județean sunt mai mari decât cheltuielile prilejuite de prestarea acestuia, asigurând și un profit operatorilor. O situație „excepțională”

³ Pentru mai multe informații teoretice și practice despre obligațiile și compensațiile de serviciu public, a se vedea A. Bajdechi, Implicații teoretice și practice ale obligațiilor și compensațiilor de serviciu public în cadrul contractelor de servicii publice reglementate de Regulamentul (CE) nr. 1370/2007, 2019.

⁴ http://www.cjvalcea.ro/images/cjvalcea/transparenta/dezbateri/minuta_dezbateri_12796.pdf

⁵ http://www.cjc.ro/dyn_doc/Hotarari/2021/303.pdf, p. 202.

în ce privește realizarea unor venituri mai reduse decât cheltuielile prilejuite de efectuarea activității de transport pe traseele județene s-a înregistrat la nivelul anului 2020, când fluxurile de călători, în anumite luni au fost mai reduse decât în mod obișnuit (în condiții normale) din cauza pandemiei de Covid-19: cursurile școlare s-au desfășurat în maniera „online” în anumite perioade, fără cerere de călătorie din partea elevilor la unitățile de învățământ, la fel ca și unele activități profesionale care fie s-au realizat la domiciliu sau au fost suspendate temporar. Tarifele de călătorie pe baza cărora s-a realizat estimarea veniturilor se încadrează în același registru cu tarifele de călătorie actuale practicate pe traseele de transport județean. În ceea ce privește noua structură de trasee propuse și noul program de transport propus, estimarea cheltuielilor și veniturilor posibile a fi realizate pe trasee în condiții normale de activitate, cu aplicarea unor tarife care se încadrează în cele actuale a indicat faptul că nivelul veniturilor pe grupe de trasee depășește nivelul cheltuielilor la care se adaugă și un profit rezonabil. **Acest fapt arată că nu este necesară acordarea de compensații pentru acoperirea efectului financiar net generat de îndeplinirea obligațiilor de serviciu public.** Chiar dacă există trasee în cadrul grupelor constituite pentru care nivelul veniturilor este mai mic decât cel al cheltuielilor (la care se adaugă un profit rezonabil pentru operator) aceste diferențe sunt compensate de veniturile obținute de celelalte trasee din cadrul grupelor din care fac parte aceste trasee, asigurându-se astfel un echilibru, iar pentru întreaga grupă, veniturile sunt mai mari decât cheltuielile.

Se poate aprecia că investițiile pe care autoritatea publică competentă, respectiv Consiliul Județean Constanța, le va realiza în viitor, pe perioada contractului de delegare a gestiunii serviciului public de transport județean în ceea ce privește infrastructura serviciului de transport public județean (lucrări de modernizare și reabilitare drumuri), vor reprezenta un beneficiu acordat indirect de către aceasta operatorilor de transport și poate fi interpretată tot în sensul unei compensații de serviciu public.

Deși posibilitatea de a grupa servicii rentabile cu servicii nerentabile este prevăzută de art. 2a din Regulament, nu putem ignora modul în care consultantul contractat de Consiliul Județean Constanța a înțeles să îndrume beneficiarul cu privire la modalitatea de a evita plata unor compensații. Așa cum am spus și mai sus, destinația compensațiilor nu reprezintă exclusiv situația traseelor nerentabile, ci și altor obligații de serviciu public, cum sunt cele tarifare, spre exemplu integrarea tarifară și asigurarea compensării operatorilor care încasează un tarif mai mic decât costurile plus profitul rezonabil.

Din păcate, din dezbaterile publice desfășurate și din modurile de operare de până acum, rezultă că consiliile județene din România nu vor să acorde compensații operatorilor, rezumându-se doar la drepturi exclusive

În concluzie, în prezent există o lipsă totală de asumare a consiliilor județene de a asigura un serviciu public de transport județean de calitate, prin refuzul de a impune obligații de serviciu public într-un mod care să fie clar și satisfăcător pentru populație având în vedere lipsa de interes a acestora de a asigura compensații pentru operatorii de transport.

2. Transportul elevilor, pensionarilor, persoanelor cu dizabilități, veteranilor de război și a altor categorii de persoane care beneficiază de reduceri/gratuități

Problema transportului elevilor este veche și a fost mereu corelată de haosul reglementării transportului județean, respectiv de neaplicarea Legii nr. 92/2007 de către consiliile județene și autoritățile centrale ale statului care mai degrabă au încurajat ignorarea legii decât aplicarea sa. Este foarte important de precizat că după tragedia din Caracal, principalele partide politice din România au agreeat că elevii trebuie să beneficieze de transport gratuit.

Conform rechizitoriului din dosarul Caracal: „X și Y erau eleve care stăteau la ocazie pentru a se deplasa între sate, la momentul răpirii acestora. Ambele fete și-au informat familiile în legătură cu planurile lor înainte de a părăsi domiciliul. Dată fiind lipsa mijloacelor de transport în comun între satele din România, autostopul reprezintă o activitate obișnuită, nefiind prima oară când victimele ieșiseră la ocazie. Acest aspect este relevant în ceea ce privește ușurința cu care Z își putea găsi victime (disponibilitate). Conform informațiilor culese, X și Y au urcat de bunăvoie în mașina lui Z, așteptându-se ca acesta să le ducă la destinațiile în care trebuia să ajungă, acestea nedându-și seama, în mod evident, cum această decizie urma să le aducă într-o situație riscantă (vulnerabilitate). Rata infracționalității relativ scăzută în România corelată cu obișnuința și ușurința de a face autostopul au făcut ca posibilitatea acestora de a se apăra în momentul în care și-au dat seama de intențiile lui Z să fie una redusă.”⁶

Astfel, DIICOT sintetizează tocmai lipsa unui serviciu public eficient de transport județean prin care să se asigure transportul între toate localitățile din interiorul unui județ, iar lipsa organizării unui asemenea serviciu conduce la creșterea criminalității, **respectiv favorizarea săvârșirii infracțiunilor contra persoanei**, cum a fost și cazul la Caracal. Din păcate, DIICOT nu a mers mai departe pentru a cerceta și de ce nu exista serviciul public de transport județean în județul Olt, la momentul tragediei din vara lui 2020.

⁶ Direcția de Investigare a Infracțiunilor de Criminalitate Organizată și Terorism, Rechizitoriul nr. 2491/D/P/2019 din 10.01.2020, p. 289.

În prezent, problema transportului elevilor are două cauze:

- (i) Lipsa finanțării acestuia de la bugetul de stat, deși obligația de finanțare este prevăzută încă din anul 2020;
- (ii) Lipsa de coerență a Ministerului Educației care, în ultimii 2 ani, nu a luat nicio măsură concretă pentru aplicabilitatea gratuității transportului elevilor.

Cu privire la prima cauză, potrivit art. 68 din OUG nr. 70/2020, Guvernul era obligat să asigure finanțarea transportului elevilor, propunând/operând modificările necesare în legea bugetului de stat – *„Resursele financiare necesare acoperirii compensației datorate din bugetul județului pentru asigurarea transportului elevilor, potrivit art. 105 alin. 2 lit. ee) din Legea educației naționale nr. 1/2011, cu modificările și completările ulterioare, se alocă de la bugetul de stat, din sume defalcate din taxa pe valoarea adăugată, repartizate pe județe și municipiul București, prin anexa la legile bugetare anuale”*.

Din cauza reglementărilor haotice referitoare la transportul elevilor prevăzute în OUG nr. 70/2020 și a HG nr. 435/2020 care nu asigură o gratuitate efectivă pentru elevi și a numeroaselor probleme practice, Parlamentul României a corectat Legea educației naționale nr. 1/2011, care fusese modificată prin OUG nr. 70/2020, și a reglementat foarte clar și simplu dreptul elevilor la transport gratuit.

Astfel, potrivit Legii nr. 226/2020, *„Elevii din învățământul preuniversitar acreditat/autorizat beneficiază de gratuitate la servicii publice de transport local și județean, rutier, naval, cu metroul, precum și feroviar la toate categoriile de trenuri, clasa a II-a, pe tot parcursul anului calendaristic. (...) În vederea asigurării gratuității (...), decontarea cheltuielilor se face de la bugetul de stat, prin transfer, către unitățile administrativ-teritoriale. Gratuitatea este asigurată de către autoritățile administrației publice locale, prin subvenționarea operatorului de transport conform Legii serviciilor publice de transport persoane în unitățile administrativ-teritoriale nr. 92/2007, cu modificările și completările ulterioare”*.

Deși prevederile au fost suficiente de simple și clare, au fost inventate de către autoritățile publice centrale și locale tot felul de pretexte pentru a nu fi puse în aplicare, cum ar fi

- (i) lipsa actualizării normelor metodologice aprobate prin HG nr. 435/2020⁷,

⁷ „Practic, legea sus-invocată prezintă o problemă majoră de aplicare deoarece nu prevede emiterea unor Norme metodologice de punere în aplicare a noilor dispoziții de decontare, pentru fundamentarea necesarului de sume destinate decontului deplasărilor efectuate de elevi către bugetul de stat și maniera concretă de decontare. Consiliul Județean Ialomița a semnalat Guvernului României și Instituției Prefectului-Județul Ialomița, necesitatea reglementării unitare a procesului de decontare a transportului elevilor din învățământul preuniversitar pe tot parcursul anului școlar fiind imperios necesare norme metodologice pentru a putea aplica unitar în practică prevederile Legii nr. 226/2020 pentru modificarea și completarea Legii educației naționale nr. 1/2011, în caz

- (ii) lipsa finanțării de la bugetul de stat⁸.

Nici în anul 2021 nu au fost cuprinse în bugetul de stat sumele necesare pentru transportul elevilor, Ministerul Educației având chiar intenția de a elimina de tot gratuitate pentru transportul elevilor odată cu eliminarea gratuității pentru transportul feroviar la studenți, însă, ca urmare a presiunii publice exercitate de către asociațiile de elevi, a amânat luarea acestei măsuri⁹.

Problema se complică și mai mult, iar astfel ajungem la **a doua cauză**, respectiv modul defectuos în care Ministerul Educației a înțeles să pună sau să nu pună în aplicare legislația cu privire la transportul elevilor, promovând mereu faptul că legislația este inaplicabilă și că problemele se află înafara Ministerului Educației. După mai multe tentative, Ministerul Educației propune și Guvernul aprobă Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 50/2021 pentru modificarea și completarea Legii educației naționale nr. 1/2011 sub pretextul că, conform preambulului ordonanței:

„Modificările aduse prin Legea nr. 226/2020 pentru modificarea și completarea Legii educației naționale nr. 1/2011 produc confuzie legislativă prin raportare la componenta de finanțare, în sensul că, pe de o parte, decontarea cheltuielilor de transport se face de la bugetul de stat prin transfer către unitățile administrativ-teritoriale, acestea din urmă subvenționând operatorii de transport, iar pe de altă parte, unitatea de învățământ decontează transportul desfășurat în alte modalități decât sub forma unui serviciu public.

Astfel, introducerea prin Legea nr. 226/2020 a altor modalități de decontare a cheltuielilor de transport pentru elevi a făcut imposibilă asigurarea gratuității transportului elevilor, pentru toate formele de transport, și, implicit, a avut efecte negative asupra asigurării dreptului la învățătură.

Adoptarea acestor măsuri prin Legea nr. 226/2020, la mai puțin de patru luni după ce aspectele privind transportul elevilor fuseseră clarificate prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr.

contrar existând pericolul ca autoritatea publică județeană să fie în imposibilitatea de a pune în aplicare noile prevederi legislative”, https://adevarul.ro/locale/slobozia/consiliul-judetean-ialomita-despre-decontarea-transportului-elevilor-navetisti-legea-prezinta-problema-1_6018030c5163ec42717e3318/index.html

⁸ „În anexele de la Legea bugetului de stat nu au fost însă prevăzute aceste sume pentru decontarea navetei elevilor. Doina Federovici mai spune că parlamentarii PSD au depus un amendament în acest sens, care a fost însă respins de majoritatea PNL – USR-PLUS – UDMR. De asemenea, șefa de la CJ susține că a făcut demersuri la Uniunea Națională a Consiliilor Județene din România pentru a determina Guvernul să găsească o soluție de deblocare a situației, care afectează toate județele țării, nu doar Botoșaniul. „Este o problemă care ține de partea guvernamentală, iar soluția legală de decontare a plăților trebuie să vină tot din acea zonă, pentru că orice plată făcută de Consiliul Județean fără o bază legală este imputabilă, ulterior, de către Curtea de Conturi”, Doina Federovici, președintele CJ Botoșani”, <https://www.botosaneanul.ro/stirea-zile/se-trage-teapa-si-cu-naveta-elevilor-transportatorii-plang-dupa-bani-frumosi-la-cj/>

⁹ <https://www.constantatv.ro/2021/02/14/aec-sorin-cimpeanu-recunoaste-ca-vrea-sa-taie-transportul-gratuit-al-elevilor-sorin-cimpeanu-naveta-elevilor-va-fi-decontata-de-ministerul-educatiei-in-draftul-oug-privind-masurile-din-bugetul-pe/>

70/2020 privind reglementarea unor măsuri, începând cu data de 15 mai 2020, în contextul situației epidemiologice determinate de răspândirea coronavirusului SARS-CoV-2, pentru prelungirea unor termene, pentru modificarea și completarea Legii nr. 227/2015 privind Codul fiscal, a Legii educației naționale nr. 1/2011, precum și a altor acte normative, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 179/2020, cu modificările și completările ulterioare, a generat atât instabilitate legislativă și înfrângerea securității raporturilor juridice stabilite între operatorii de transport și beneficiarii direcți ai sistemului de învățământ, cât și imposibilitatea aplicării efective și în mod real a normelor prin care se asigură facilități de transport elevilor, respectiv se facilitează accesul acestora la educație”

În realitate, emiterea OUG nr. 50/2021 s-a făcut pentru a acoperi vina Ministerului Educației de a nu aloca în buget sumele pentru transportul elevilor în bugetul de stat, pentru a realiza o tăiere vădită, agresivă și jalnică a drepturilor elevilor, cât și pentru a încerca exonerarea consiliilor județene de a asigura transportul gratuit al elevilor. Acest lucru se poate deduce din răspunsul lacunar și ocolitor pe care l-a dat Ministerul Educației unui deputat pe tema asigurării finanțării pentru transportul elevilor¹⁰.

Potrivit modificărilor aduse de OUG nr. 50/2021, „Elevilor care nu pot fi școlarizați în localitatea de domiciliu li se decontează cheltuielile de transport între localitatea de domiciliu și localitatea unde sunt școlarizați, pe durata cursurilor școlare, din bugetul Ministerului Educației, prin unitățile de învățământ unde sunt școlarizați, în limita a 50 km. Elevilor care sunt cazați la internat sau în gazdă în localitatea unde studiază li se asigură decontarea sumei ce reprezintă contravaloarea a 8 călătorii dus-întors pe semestru, din bugetul Ministerului Educației, prin unitățile de învățământ unde sunt școlarizați. Decontarea cheltuielilor de transport, pe baza documentelor emise de operatorii de transport rutier, pentru facilitățile de transport acordate elevilor, (...), se asigură la nivelul valorii documentelor de transport lunare, dar nu mai mult de 30 lei/lună pentru distanța de 3 km. Pentru distanțele ce depășesc 3 km, până la limita de 50 km, suma de 30 lei/lună se suplimentează cu 3 lei pentru fiecare kilometru/lună, dar nu mai mult decât valoarea documentelor de transport lunare. Elevilor care se deplasează de la domiciliu către unitatea de învățământ la distanțe mai mari de 50 km și nu sunt cazați la internat sau în gazdă în localitatea în care studiază li se decontează suma aferentă distanței de 50 km, la care se adaugă 1 leu/km/lună, pentru distanțele ce depășesc 50 km. Operatorii de transport au obligația să emită documente lunare de transport, cu încadrare în tarifele maxime per kilometru/lună (...), și să asigure transportul elevilor”.

¹⁰ <http://www.cdep.ro/interpel/2021/2r3314A.pdf>

Astfel, OUG nr. 50/2021, după modul de formulare și distanțele și sumele pare să se refere la serviciul public de transport județean, similar cum a încercat să se refere și OUG nr. 69/2016. Prin sistemul instituit de această lege, se instituie un decont al transportului elevilor, însă domeniul de aplicare este foarte vag definit – „*elevilor care nu pot fi școlarizați în localitatea de domiciliu*” – fără a se analiza și care sunt motivele concrete pentru care elevii nu pot fi școlarizați în localitatea de domiciliu. De asemenea, sumele stabilite de către această ordonanță sunt complet arbitrare, neexistând niciun calcul economic în spatele acestora.

Deși forma finală a OUG nr. 50/2021 nu are aplicabilitate pe transportul județean, având în vedere că nu modifică dispozițiile Legii educației naționale nr. 1/2011 referitoare la gratuitatea elevilor la serviciile publice de transport județean, prin metodologia aprobată de minister și prin interpretarea pe care aceasta a dat-o în teritoriu cât și în fața instanțelor judecătorești, OUG nr. 50/2021 se aplică și operatorilor de transport județean. În prezent, OUG nr. 50/2021 este contestată la Curtea Constituțională a României, fiind formate deja 6 dosare cu acest obiect, la autorii excepțiilor de neconstituționalitate fiind Avocatul Poporului, Asociația Elevilor din Constanța, Asociația Vâlceană a Elevilor și mai mulți operatori de transport.

În dosarul nr. 1218/46/2021, Curtea de Apel Pitești, sesizată de Asociația Vâlceană a Elevilor, a statuat că OUG nr. 50/2021 nu are aplicabilitate la transportul județean, contrar punctului de vedere al Ministerului Educației. Hotărârea instanței a rămas definitivă prin neexercitarea recursului, însă Ministerul Educației a înțeles să ignore considerentele instanței:

De vreme ce Legea nr.1/2011 distinge cu claritate între obligațiile care revin autorităților publice locale și Ministerului Educației cu privire la asigurarea gratuității transportului elevilor, nu este rezonabil să se aprecieze ca fiind întemeiată prezumția de confuzie pe care reclamanta o invocă în sensul că s-ar putea interpreta că ordinul are în vedere transportul județean, contrazicând astfel dispozițiile art.84 alin.1 din Legea nr.1/2011 și prevederile OUG nr.70/2020 care instituie gratuitate pentru elevi la transportul județean.

Așa cum s-a arătat mai sus, din chiar preambulul ordinului se desprinde cu claritate faptul că acesta nu este emis în aplicarea dispozițiilor art.84 alin.1 din Legea nr.1/2011, ci a art.84 alin.13 – 19 din același act normativ, astfel încât nefondat se susține de către reclamantă că s-ar putea crea vreo confuzie cu privire la obligațiile autorităților locale ce revin acestora în temeiul unor texte de lege la a căror aplicare ordinul atacat nu se referă și care exced domeniului de reglementare al acestuia.

Este important de precizat că totuși confuzia există în continuare. Spre exemplu, consultantul CERTRANS a elaborat Studiul de oportunitate pentru fundamentarea și stabilirea soluțiilor optime de

delegare a gestiunii serviciului public de transport județean prin curse regulate la nivelul județului Constanța, inclusiv întocmirea documentației de atribuire¹¹, iar cu privire la transportul elevilor, a transmis beneficiarului – Consiliului Județean Constanța – următoarele:

La data elaborării prezentului studiu este în vigoare Decretul 824 din 30 octombrie 2020 privind promulgarea Legii pentru modificarea și completarea Legii educației naționale nr. 1/2011. Dreptul elevilor la transport gratuit nu mai este interpretat separat (decontarea și tarif redus), gratuitatea fiind asigurată de autoritățile locale și județene, prin intermediul contractelor de servicii publice. Totodată, sistemul de decontare inaplicabil prevăzut de OUG nr. 70/2020 (...) este eliminat (...).

Legea 226 din 30 octombrie 2020 pentru modificarea și completarea Legii educației naționale nr. 1/2011 stipulează că elevii din învățământul preuniversitar acreditat/autorizat beneficiază de gratuitate la servicii publice de transport local și județean, rutier, naval, cu metroul, precum și feroviar la toate categoriile de trenuri, clasa a II-a, pe tot parcursul anului calendaristic. La această lege nu au mai fost elaborate normele metodologice privind decontarea transportului școlar.

Cu privire la transportul elevilor, conform Ordonanței de urgență nr. 50/2021 pentru modificarea și completarea Legii educației naționale nr. 1/2011, elevilor care nu pot fi școlarizați în localitatea de domiciliu li se decontează cheltuielile de transport între localitatea de domiciliu și localitatea unde sunt școlarizați, pe durata cursurilor școlare, din bugetul Ministerului Educației, prin unitățile de învățământ unde sunt școlarizați, în limita a 50km. La 20 iulie 2021 în Monitorul Oficial a apărut Ordinul nr. 4.426 privind aprobarea Metodologiei de decontare a cheltuielilor de transport pentru elevii care nu pot fi școlarizați în localitatea de domiciliu.

După cum se poate observa, consultantul a observat care sunt dispozițiile legale în vigoare și ce prevăd acestea, însă nu a fost capabil să transmită beneficiarului care este raportul dintre dispozițiile Legii nr. 226/2020 și prevederile OUG nr. 50/2021. Având în vedere că face referire la OUG nr. 50/2021 într-un studiu referitor la serviciul public de transport județean, în mod evident referirile la OUG nr. 50/2021 nu trebuiau făcute, însă a preferat să nu își asume o concluzie și să transfere o confuzie către beneficiar, generând astfel un blocaj cu privire la aplicarea gratuității pentru transportul elevilor.

Astfel, nu e de mirare în cadrul modelului de contract aprobat de Consiliul Județean Constanța, respectiv Anexa nr. 7 – Diferențe de tarif, acesta a insistat să precizeze că „Modul de acordare va fi

¹¹ http://www.cjc.ro/dyn_doc/Hotarari/2021/303.pdf, p. 203.

stabilit ulterior prin hotărâre a Consiliului Județean Constanța, în funcție de prevederile legale în vigoare pe perioada derulării contractului de delegare; Anexele 7.2, 7.3 și 7.4 se vor completa ulterior clarificării inadvertențelor existente la ora actuală în legislația națională cu privire la transportul elevilor”¹².

Tot la Constanța, e important de subliniat că există și practică judiciară în ceea ce privește transportul elevilor și că inaplicabilitatea OUG nr. 50/2021 pentru transportul gratuit al elevilor a fost recunoscută de Consiliul Județean Constanța, deși la început au încercat să o invoce în apărare.

Asociația Elevilor din Constanța a contestat în fața instanței de contencios administrativ condiționarea acordării gratuității elevilor la transportul județean de primirea sumelor de bani de la bugetul de stat printr-o acțiune în suspendare.

Articolul 3 alin. (1) din HCJ Constanța nr. 20/2021 prevede că *“Decontarea cheltuielilor în vederea asigurării gratuității la serviciul de transport județean pentru elevii din învățământul preuniversitar pe tot parcursul anului calendaristic se va face numai după asigurarea fondurilor necesare de la bugetul de stat conform art. 84 alin. (1[^]1) din Legea 1/2011”*.

Dispozițiile art. 3 alin. (1) din HCJ nr. 20/2021 au fost suspendate de către Tribunalul Constanța în dosarul nr. 6204/118/2021, iar soluția de suspendare a rămas definitivă ca urmare a respingerii recursului CJC de către Curtea de Apel Constanța. În această cauză, Tribunalul Constanța a reținut:

- *„Din dispozițiile O.U.G. nr. 70/2020 rezultă că operatorii de transport vor încheia cu consiliile județene contracte de delegare a gestiunii pentru asigurarea în continuare a transportului public județean de persoane prin curse regulate. Astfel, din moment ce consiliul județean încheie contractul cu operatorul de transport, rezultă că obligația de a achita serviciile prestate de operatorul de transport revine consiliului județean. Prin art. 84 alin.1¹ din legea nr. 1/2011 se prevede că decontarea cheltuielilor se face de la bugetul de stat, prin transfer, către unitățile administrativ-teritoriale, dar această prevedere nu se interpretează în sensul că nu îi mai revine consiliului județean obligația de a achita serviciile operatorului de transport rutier, urmând ca acesta să solicite decontarea cheltuielilor de la bugetul de stat”;*
- *„În aceste condiții, din moment ce prevederile art. 3 alin.1 din Hotărârea nr. 20/2021 stabilesc că decontarea cheltuielilor se va face numai după asigurarea fondurilor necesare de la bugetul de stat, instanța constată că acestea contravin prevederilor art. 84 alin.1² potrivit cărora gratuitatea este asigurată de către autoritățile administrației publice locale, prin subvenționarea operatorului de transport, fiind astfel nelegale. Așa cum s-a reținut mai sus potrivit art. 68 din O.U.G. nr. 70/2020 contractele cu operatorii de transport se încheie de*

¹² http://www.cjc.ro/dyn_doc/Hotarari/2021/303.pdf

consiliul județean, acesta având obligația de a achita serviciile prestate și de a solicita decontarea cheltuielilor de la bugetul de stat”.

Curtea de Apel Constanța a respins recursul formulat de Consiliul Județean Constanța, reținând următoarele:

- *„Raportat la dispozițiile art. 84 alin. (1²) din Legea nr. 1/2011, în mod legal a reținut instanța de fond că este îndeplinită condiția cazului bine justificat, dispozițiile art. 3 din Hotărârea Consiliului Județean Constanța nr. 20/2021 fiind într-o aparentă contradicție cu dispozițiile art. 84 alin. (12) din Legea nr. 1/2011 care nu condiționează temporal decontarea cheltuielilor de alocarea fondurilor de la bugetul de stat”;*
- *„Ca atare, instanța de fond cu aplicarea corectă a dispozițiilor legale a dispus suspendarea executării art. 3 alin. 1 din Hotărârea Consiliului Județean Constanța nr. 20/2021 și a dispozițiilor asemănătoare din anexele actului administrativ”.*

Deși considerentele de mai sus sunt perfect logice și corecte, Tribunalul Constanța, în cadrul acțiunii în anulare a înțeles să dea o altă interpretare dispozițiilor legale, aducând drept argumente emiterea OUG nr. 130/2021 care se referă la asigurarea finanțării pentru transportul local al elevilor.

În fapt, din interpretarea coroborată a art. 84 alin. 11 din Legea nr. 1/2011 și a art. L (50) din OUG nr. 130 din 17 decembrie 2021 se observă că între suportarea directă de către unitatea administrativ teritorială a unor cheltuieli și suportarea de către bugetul de stat există o diferență privind modalitatea concretă de decontare, cu privire la care chiar Curtea Constituțională a apreciat că reprezintă o opțiune legislativă pe care nu o poate cenzura.

Instanța reține că tocmai pentru că art. 84 alin. 11 din Legea nr. 1/2011 prevede ca regulă că decontarea cheltuielilor se face de la bugetul de stat, prin transfer, către unitățile administrativ-teritoriale, legiuitorul a putut introduce prevederile derogatorii din art. L (50) din OUG nr. 130 din 17 decembrie 2021, căci în cazul în care toate cheltuielile ar trebui suportate direct din bugetul unităților administrativ teritoriale, așa cum susține reclamanta, această prevedere nu ar mai fi fost necesară, nemaifiind vorba de nicio derogare. Or, tocmai pentru că regula este aceea că (toate) cheltuielile se suportă direct din bugetul de stat, cu caracter derogatoriu, doar pentru decontarea transportului local și doar pentru anul 2022, legiuitorul (delegat) a stabilit că ele se suportă direct din bugetele locale, cu posibilitatea de a solicita ulterior restituirea lor de la bugetul de stat.

Cele două mecanisme de decontare conduc la concluzia că în cazul în care cheltuiala nu se suportă direct de către bugetul local, ca urmare a faptului că această cheltuială nu a fost inclusă în bugetul unității administrativ teritoriale, cheltuiala ce se suportă din bugetul de stat trebuie solicitată de către unitățile administrativ teritoriale și după primirea banilor plătită celor îndreptățiți, putând exista în contractele încheiate cu transportatorii clauze cu privire la mecanismul și termenele de plată a sumelor care urmează să fie transferate de la bugetul de stat.

În concluzie, având în vedere că gratuitatea pentru transportul județean se asigură din bugetul de stat, iar unitățile administrativ teritoriale nu aveau (și nu au) obligația de a prevedea această cheltuială în bugetul propriu și pe cale de consecință nu puteau avea sume care să acopere asemenea cheltuieli, apare ca deplin justificată și în acord cu legea prevederea din art. 3 alin. 1 a HCJ nr. 210/20.01.2021, conform căreia decontarea efectivă a cheltuielilor în vederea asigurării gratuității la serviciul de transport rutier județean pentru elevii din învățământul preuniversitar pe tot parcursul anului calendaristic se face numai după asigurarea fondurilor necesare de la bugetul de stat, motiv pentru care capătul de cerere având ca obiect anularea acestei prevederi normative va fi respins ca nefondat.

La momentul redactării prezentei lucrări, hotărârea Tribunalului Constanța nu este definitivă și se află în termenul legal de exercitare a căii de atac a recursului.

Fără să facem o critică în prezenta lucrare cu privire la temeinicia sau netemeinicia argumentelor Tribunalului Constanța, aceste raționamentul judecătorului nu face decât să confirme că haosul transportului elevilor a fost și este generat și întreținut de Ministerul Educației și Guvern. Totodată, nu este de neglijat nici opinia Curții de Apel Timișoara care a decis într-o speță următoarele:

- *„În lumina acestor dispoziții legale, consiliul județean avea obligația de a acorda facilități și compensații ca diferență de tarif, precum și să asigure resursele bugetare în acest scop, chiar și atunci când subvențiile au fost stabilite prin lege (art.17 alin.1 lit.o din Legea nr. 92/2007), iar stabilirea, ajustarea și modificarea tarifelor de călătorie pentru serviciul public de transport de persoane, trebuie făcută întotdeauna cu respectarea prevederilor legale, așadar nu subzistă alegația pârâtei apelante că dacă nu mai avea dreptul de a stabili tarifele pentru abonamentele elevilor, nu mai avea nici obligația corelativă de a acorda subvenția. Aceasta, întrucât consiliul județean nu are putere absolută de decizie în ceea ce privește stabilirea subvențiilor, ci trebuie să le prevadă în acord cu legea. (...)*

- *Tocmai pentru a înlătura orice nelămuriri, contradicții sau opoziții referitoare la plata subvențiilor, legiuitorul a adus o reglementare expresă în sensul celor reținute mai sus, introducând articolul unic al Legii nr. 226/30.10.2020 pentru modificarea și completarea Legii nr. 1/2011 a educației naționale publicată în Monitorul Oficial nr. 1018/02.10.2020, la art. 84 fiind introduse alineatele 11 și 12 care statuează expres că decontarea cheltuielilor se face de la bugetul de stat, prin transfer, către unitățile administrativ- teritoriale, gratuitatea fiind asigurată de către autoritățile publice locale, prin subvenționarea operatorului de transport.”*
(Curtea de Apel Timișoara, Decizia nr. 385/08.07.2021¹³)

Astfel, în această speță, Curtea de Apel Timișoara a reținut faptul că Legea nr. 226/2020 a clarificat faptul că autoritățile locale subvenționează operatorul de transport și că finanțarea se acordă din bugetul de stat, cu transfer la bugetul local, neexistând vreo condiționare.

În altă ordine de idei, nu poate fi omis singurul exemplu de bună practică din țară, respectiv situația transportului elevilor din județul Ilfov, care odată cu formarea Asociației de Dezvoltare Intercomunitară pentru Transport Public București – Ilfov, atribuirea contractelor de servicii publice și realizarea integrării tarifare, nu există absolut nicio problemă în ceea ce privește transportul gratuit al elevilor în interiorul județului Ilfov sau în regiunea București – Ilfov.

Din păcate, nici PNRR nu pare să ajute în această situație a transportului elevilor, având în vedere că Ministerul Educației a propus și obținut finanțarea pentru „microbuze verzi”. De cine vor fi folosite și sub ce costuri, în condițiile în care transportul elevilor este subminat sistematic, rămâne din văzut. Realitatea va fi că Ministerul Educației va ascunde, din nou, problema transportului elevilor sub soluția „miraculoasă” a microbuzelor date în administrarea primăriilor și care vor avea, în realitate, o altă afecțiune.

În concluzie, având în vedere starea generală de confuzie generată de Ministerul Educației, se impune luarea unor măsuri urgente pentru asigurarea dreptului constituțional al copiilor la învățătură, recomandările urmând a fi detaliate în secțiunea de mai jos referitoare la recomandări.

Pe lângă elevi, mai există și alte categorii de persoane care beneficiază de facilități:

- Persoanele cu handicap accentuat și grav, asistenții personali și însoțitorii acestora – 24/12 de călătorii pe an, în baza Legii nr. 448/2006;
- Pensionari – 50% reducere pentru 6 călătorii simple pe an, în baza Legii nr. 147/2000;
- Veteranii și vădulele de război care locuiesc în mediul rural – 12 călătorii dus-întors, în baza Legii nr. 44/1994;
- Deținuți politici, deportați – 12 călătorii pe an, în baza Decretului-Lege nr. 118/1990;

¹³ Disponibilă la <http://rolii.ro/hotarari/610f3959e49009601b000029>

- Persoanele persecutate din motive politice – 6 călătorii dus-întors pe an, în baza Legii nr. 189/2000;
- Eroii Revoluției din Decembrie 1989 – 12 călătorii dus-întors până la localitatea reședință de județ, în baza Legii nr. 341/2004;
- Donatorii de sânge – gratuitate în ziua donării de sânge și reducere 50% o lună, în baza Legii nr. 282/2005 și HG nr. 1364/2006.

În privința celor de mai sus, nici situația acestora nu este mai bună, având în vedere că drepturile acestora sunt stabilite tot prin legi speciale, care nu sunt corelate cu dispozițiile Legii nr. 92/2007 și implicit cu Regulamentul, motiv pentru care există confuzii cu privire la modalitatea în care aceste drepturi trebuie acordate.

Spre exemplu, Ordinul nr. 104/140/2021 pentru stabilirea modelelor de convenții privind transportul persoanelor cu handicap emis de Ministerul Muncii și Protecției Sociale și Ministerul Transporturilor și Infrastructurii se referă la aprobarea unor convenții, adică un fel de contracte de achiziție publică, dar fără să fie numite ca atare, care ar trebui încheiate între direcțiile generale de asistență socială și protecția copilului, aflate, în principal, în subordinea consiliilor județeni cu operatorii de transport județean. Convenția este definită ca fiind „*actul juridic care reprezintă acordul de voință al celor două părți, încheiat între DGASPC și operatorul de transport rutier, în baza căruia acesta poate presta serviciile de transport pentru beneficiarii Legii nr. 448/2006*”. Numai că, operatorul de transport rutier este definit ca o „*întreprindere care desfășoară activitatea de transport rutier de persoane, contra cost, prin servicii regulate în trafic interjudețean, pentru beneficiarii Legii nr. 448/2006*”, deși în normele metodologice aprobate prin HG nr. 1017/2018, operatorul de transport interurban este definit ca „*operatorul de transport public feroviar, rutier sau naval, care efectuează transport public de călători, interurban, județean și interjudețean, respectiv pe apele naționale navigabile, sau reprezentanții autorizați ai acestui*”, deci și cel ce operează transport județean.

Astfel, considerăm că ar trebui trecute în revistă toate aceste legi speciale și corelate cu dispozițiile Legii nr. 92/2007 și cu mecanismul de executare a contractului de serviciu public, în caz contrar existând probleme serioase privind punerea acestora în aplicare.

3. Regimul transportului metropolitan

Transportul metropolitan reprezintă un transport județean de persoane, dar căruia îi sunt aplicabile dispozițiile de la transportul local de persoane și anumite dispoziții speciale legate de asociațiile de dezvoltare intercomunitară, deci nu există diferențe de regim juridic cu transportul local sau județean. Premisa transportului metropolitan este asocierea mai multor unități administrativ

teritoriale și are ca efect extragerea, în tot sau în parte, a transportului județean, aflat în coordonarea consiliului județean, și gestionarea sa de către unitățile administrativ teritoriale prin intermediul unei asociații de dezvoltare intercomunitară.

Transportul metropolitan poate fi total sau parțial, în funcție de participarea unităților administrativ teritoriale din județ. Spre exemplu, în județul Ilfov, transportul metropolitan este total, acesta fiind integrat total cu Bucureștiul, nemaexistând transport județean, spre deosebire de județele Alba, Brașov, Timiș etc., în care transportul metropolitan este parțial.

Probabil cea mai interesantă situație a fost în anul 2019, când, din cauza Ordonanței de Urgență a Guvernului nr. 51/2019, s-a creat o situație paradoxală în privința transportului metropolitan/județean în Brașov. Astfel, ca urmare a prelungirii licențelor și programului de transparent în paralel cu înființarea unei asociații de dezvoltare intercomunitară în jurul municipiului Brașov s-a ajuns la o situație ciudată în care operatorul de transport deținut de municipiul Brașov a început să presteze transport metropolitan, în baza Legii nr. 92/2007, sub formă de serviciu public, în timp ce operatorul de transport județean a continuat să opereze traseele, dar nu sub forma unui serviciu public, în baza OUG nr. 51/2019¹⁴.

Introducerea liniilor RATBV pe rutele Cristian - Brașov și Brașov - Sânpetru - Bod nu a rămas fără urmări. Operatorul privat continuă să asigure transportul pe aceste trasee și, mai mult, a și redus prețurile. Astfel, cursa de Cristian costă 1,5 lei, cea de Sânpetru 2 lei, iar cea de Bod - 3 lei, tarifele fiind mai mici decât cele percepute de RATBV.

De altfel, pe lângă războiul economic, operatorul privat de transport a început și unul juridic, deschizând mai multe procese. „În primul rând solicităm emiterea unei ordonanțe președințiale prin care să se suspende aplicarea hotărârii de Consiliu Județean din 20 iunie, prin care a fost actualizat Programul județean de transport public de persoane prin curse regulate 2014 – 2019, având în vedere că a fost aprobată Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 51 din 26 iunie 2019. Guvernul a decis prelungirea programele de transport până la data de 30 iunie 2023. Pentru ruta Brașov-Bod-Sânpetru, am primit, în data de 30 iunie 2019, de la ARR, o prelungire a licenței de transport până la data de 30 iunie 2023”, ne-a declarat patronul firmei de transport, Constantin Codreanu.

Situația nu a fost remediată decât după respingerea prin lege a OUG nr. 51/2019. Astfel, în noul program județean de transport nu au mai fost incluse traseele care fac parte din zona metropolitană de transport¹⁵.

¹⁴ <https://bzb.ro/stire/codreanu-a-inceput-razboiul-preturilor-cu-rat-metropolitan-a140041>

¹⁵ <https://bzb.ro/stire/zona-metropolitana-ramane-la-ratbv-restul-a-fost-scos-la-licitatie-consiliul-judetean-brasov-a-lansat-procedura-de-selectie-pentru-operatorii-de-transport-care-vor-prelua-cele-51-de-trasee-nou-configurate-in-judet-a169150>

După ce în cursul acestui an a aprobat Programul județean de transport, dar și regulamentul privind funcționarea acestui serviciu, Consiliul Județean Brașov a lansat și licitația pentru delegarea gestiunii Serviciului public de transport persoane realizat prin curse regulate pentru o perioadă de 7 ani (între 2022 și 2028). În cei 7 ani, în județul Brașov vor fi operaționale 51 de trasee, împărțite în 4 grupe.

„Cele 51 de trasee acoperă necesitățile de transport din întreg județul, cu excepția Zonei metropolitane Brașov, care este deservită de operatorul regional de transport public RATBV. Ne propunem să asigurăm pentru următorii șapte ani un serviciu public de transport județean de persoane modern și eficient, realizat în cele mai bune condiții, cu respectarea tuturor normativelor în vigoare, furnizat în condiții de siguranță și la tarife care să le permită tuturor cetățenilor să se deplaseze oriunde unde au nevoie în interiorul județului. Ne interesează să avem operatori pe toate traseele, astfel încât cetățenii să aibă acces neîngrădit la acest serviciu public extrem de important. Sperăm ca firmele de transport persoane să fie interesate de pachetele de trasee pe care le propunem, având în vedere că ele au fost structurate în urma unor analize și dezbateri foarte serioase, pe baza unor criterii obiective”, a declarat președintele Consiliului Județean Brașov, Adrian Veștea.

Deși situația județului Brașov ar fi trebuit să fie o lecție pentru alte autorități locale în ceea ce privește modul în care trebuie să rezolve conflictul între transportul județean și cel metropolitan, acest lucru nu s-a întâmplat, iar cu titlu de exemplu avem situația municipiului Constanța și municipiului Bacău. Atât municipiul Constanța cât și municipiul Bacău și-au propus să organizeze transport metropolitan, acest fapt nu s-a întâmplat nici până în prezent, neexistând o coordonare între autoritățile locale și cele județene.

În municipiul Constanța, în ajun de alegeri, primarul în funcție al Constanței anunța că operatorul de transport se va extinde la nivel metropolitan în decurs de câteva săptămâni, ca urmare a operaționalizării asociației de dezvoltare intercomunitară – „CT Bus va opera în localitățile limitrofe, deocamdată, pe trei axe: pe ruta Năvodari, pe ruta Ovidiu - Mihail Kogălniceanu și pe ruta Cumpăna. Sunt convins că, până la finele acestui mandat, primarii care ne-am întâlnit și am hotărât înființarea Asociației de Dezvoltare Comunitară vom duce la bun sfârșit hotărârile de Consiliu Local, astfel încât să accelerăm acest proces, pentru că oamenii au nevoie de un referențial corect. Ba mai mult, am văzut petiții pe internet de la oameni care doresc ca CT Bus să opereze și la Eforie și la Techirghiol și Lumina, și așa mai departe”, a precizat primarul municipiului Constanța¹⁶.

¹⁶ <https://cugetliber.ro/stiri-social-trei-trasee-ct-bus-in-afara-constantei-din-toamna-410291>

La momentul redactării prezentei lucrări (martie 2022), nu există s-a înființat nicio asociație de dezvoltare intercomunitară iar Consiliul Județean Constanța a demarat deja procedura de licitație care include și traseele care ar fi trebuit să facă parte din transportul metropolitan. Abia pe 16.03.2022, Primăria Constanța anunță că a demarat studiul de oportunitate referitor la înființarea asociației de dezvoltare intercomunitară¹⁷:

Primăria Municipiului Constanța derulează în această perioadă un studiu privind oportunitatea constituirii Asociației de Dezvoltare Intercomunitară cu rol în exercitarea atribuțiilor legale în domeniul serviciilor de transport public local la nivelul Zonei Metropolitane Constanța.

Astăzi, primarul municipiului Constanța, Vergil Chițac, s-a întâlnit cu reprezentanți ai orașelor și comunelor care fac parte din Zona Metropolitană Constanța.

Vergil Chițac, primarul municipiului Constanța: „Asociația de Dezvoltare Intercomunitară nu se poate înființa fără acest studiu. Este o etapă peste care nu putem sări. Abia după ce stabilim oportunitatea, putem face o proiecție. Standardele se vor ridica, nu vor mai exista discrepante între transportul local și cel județean. Trebuie să dezvoltăm un transport exemplar, astfel încât să încurajăm oamenii să folosească transportul în comun”.

Scopul întâlnirii de astăzi, la care a participat și directorul firmei care elaborează studiul de fundamentare a oportunității înființării asociației, a fost colectarea preliminară de informații, discutarea și dezbateră pe marginea aspectelor de interes și a obiectivelor în constituirea Asociației de Dezvoltare Intercomunitară.

Răzvan Novaseliv, director: „Studiul acesta va fi o oglindă perfectă a problemelor cu care se confruntă UAT-urile în privința transportului și cum s-ar putea ca această asociație de dezvoltare să fie rentabilă și aplicabilă”.

Demersul de înființare a acestei asociații vizează, în primul rând, optimizarea condițiilor de locuire în cadrul zonei, prin îmbunătățirea serviciilor de utilități publice.

Din păcate, cel mai probabil demersul Primăriei Constanța va fi un eșec, având în vedere că ulterior atribuirii contractelor de serviciu public de către Consiliul Județean Constanța pentru traseele din programul județean de transport, pentru care Consiliul Județean Constanța va garanta drepturi exclusive, Primăria Municipiului Constanța va fi în imposibilitatea de a organiza un transport metropolitan până la finalizarea contractelor de servicii publice aferente transportului județean. În măsura în care Primăria Constanța va constitui asociația de dezvoltare intercomunitară și va atribui un contract de servicii publice pe rute aflate în programul județean de transport, vom avea o situație de

¹⁷ <http://www.primaria-constanta.ro/arhiva/detalii-stire?nws=e3709d71-8a60-65e9-84cc-ff0000670d49>

conflict pozitiv de competență materială între autoritățile locale de la nivel de bază și autoritățile județene, un lucru inedit în peisajul administrativ românesc.

Într-un mod previzibil, situația se repetă și în Bacău, primarul municipiului Bacău afirmând deja că va intra în conflict cu Consiliul Județean Bacău și cu operatorii de transport în vederea organizării unui transport metropolitan¹⁸:

La dezbateri a mers și Lucian Daniel Stanciu Viziteu – primarul Bacăului. Acesta le-a dat „o veste bună” operatorilor de transport.

„Vă bucurați degeaba. În 2023, noi investim și nu mai puteți face traseul. Voi aștia din Zona Metropolitană faceți până luam noi!”

„A mai venit și Viziteu să ne spună să nu ne mai agităm pentru că începând cu anul 2023 în Zona Metropolitană vor circula autobuze noi-electrice. Adică, să nu ne facem planuri prea mari. Ulterior, au început contradicțiile între oficiali, iar noi ne uitam la ei. Ivancea i-a spus lui Viziteu că vinde pielea ursului din pădure, în timp ce Viziteu ne-a uimit cu autobuze electrice”, adaugă un alt operator de transport.

Din păcate ambițiile politicianilor nu transmit deloc un sentiment de încredere în piață, iar războaiele între autorități pe seama operatorilor de transport și populației beneficiare de serviciu public nu conduce la creșterea calității și dezvoltarea economică a comunităților locale. Îngrijorările referitoare la transportul metropolitan au fost îngrijorate și de reprezentanții operatorilor de transport, la începutul acestui an¹⁹:

Semnalul este dat de înființarea, în jurul tot mai multor municipii reședință de județ, a asociațiilor metropolitane de transport, asociații care vor avea tendința să preia segmentul cel mai profitabil din transportul județean.

Sub ce formă? Cum vor fi despăgubiți operatorii privați care au încheiate, cu consiliile județene, contracte de delegare de gestiune? Ce se va întâmpla cu traseele, în cea mai mare parte nerentabile, care nu vor intra în atenția asociațiilor metropolitane și care nu vor mai putea fi acoperite de operatorii privați? Deocamdată nu știe nimeni. Un lucru este cert: de pierdut vor pierde, în primul rând, cetățenii care au nevoie de transport din localitățile aflate în afara zonelor de interes pentru asociațiile metropolitane de transport, sau a traseelor curselor interjudețene, alături, bineînțeles, de operatorii privați!

¹⁸ <https://radioeasy.ro/dedeman-cumpara-transportul-public-cu-cine-vom-calatori-operatorii-de-transport-județean-ameninta-ca-se-retrag-iar-viziteu-anunta-ca-vine-cu-autobuze-electrice/>

¹⁹ <https://www.ziuacargo.ro/articole/si-a-venit-anul-2022-193904.html/>

Din punctul nostru de vedere, situația transportului metropolitan trebuie stabilită clar în raport cu consiliul județean și să existe o coordonare atunci când se elaborează și se aprobă programele județene de transport. În caz contrar, riscul unor situații litigioase este semnificativ iar rezultatul nu va fi niciodată în favoarea cetățenilor.

Soluția cea mai bună ar putea fi în sensul preluării exemplului București – Ilfov. Astfel, tot transportul județean să treacă în competența unei asociații de dezvoltare intercomunitară și să devină astfel transport metropolitan integrat, indiferent că există unul sau mai mulți operatori deținuti de stat sau privați.

Beneficiile principale în privința transportului metropolitan sunt strâns legate și de posibilitatea acestuia de finanțare. Astfel, dacă transportul județean trebuie să fie finanțat de la bugetul județean, care este dependent de alocările bugetare de la bugetul de stat, transportul metropolitan este finanțat de bugetele locale ale unităților administrativ teritoriale care îl organizează, deci din bugetele locale, care sunt alimentate și cu impozitele locale (clădiri, terenuri, mijloace de transport).

Finanțarea transportului metropolitan permite și creșterea calității acestuia, respectiv achiziționarea de mijloace de transport de calitate, creșterea ritmicității, integrare tarifară, coordonare între diferite linii / trasee, creșterea facilităților tarifare pentru călători, ceea ce se traduce prin creșterea atractivității transportului public în dauna transportului individual, deci și în scăderea traficului.

În toate cazurile, trebuie să existe o bună colaborare a consiliilor județene cu consiliile locale, în vederea coordonării transportului metropolitan/local cu cel județean, în același sens fiind și dispozițiile art. 16 alin. (4) din Legea nr. 92/2007 – *„Consiliile județene coordonează și cooperează cu consiliile locale cu privire la asigurarea și dezvoltarea serviciului public de transport de persoane prin curse regulate de interes județean și pentru corelarea acestuia cu serviciile publice de transport local de persoane la nivelul localităților”*.

O situație particulară care ar mai putea prezenta interes este aceea a extinderii transportului metropolitan în sfera transportului interjudețean. În prezent, nu există o lege a transportului interjudețean, însă și acesta prezintă caracteristicile unui serviciu public, motiv pentru care ar trebui să se afle sub incidența Regulamentului (CE) nr. 1370/2007, având în vedere că se acordă drepturi exclusive și există grafice de circulație.

Legea nr. 92/2007 sau Codul administrativ nu interzic constituirea de asociații de dezvoltare intercomunitară care să cuprindă și comunități locale din alte județe, un exemplu în acest sens fiind asociațiile de dezvoltare intercomunitară regionale în domeniul apă-canal. Astfel, unitățile

administrativ teritoriale aflate la graniță ar putea constitui asociații de dezvoltare intercomunitară cu alte unități la granița altor județe.

Poate și mai interesant este constituirea unor asociații între județe, în sensul extinderii transportului județean la nivel regional, însă nu există până în acest moment vreun exemplu în acest sens.

În concluzie, transportul metropolitan este cu siguranță o problemă care afectează buna desfășurare a procedurilor de atribuire a contractelor de servicii publice, cât și funcționarea eficientă a serviciului public de transport județean. Organizarea unui transport metropolitan este oportună în jurul marilor orașe, însă această organizare trebuie să se facă în mod coordonat cu consiliul județean.

4. Aplicarea OUG nr. 71/2021 privind promovarea vehiculelor de transport rutier nepoluante, în sprijinul unei mobilități cu emisii scăzute, pentru abrogarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 40/2011 privind promovarea vehiculelor de transport rutier nepoluante și eficiente din punct de vedere energetic și a Legii nr. 37/2018 privind promovarea transportului ecologic

În anul 2019, în timpul Președinției Române a Consiliului Uniunii Europene, a fost adoptată Directiva (UE) 2019/1161 a Parlamentului European și a Consiliului din 20 iunie 2019 de modificare a Directivei 2009/33/CE privind promovarea vehiculelor de transport rutier nepoluante și eficiente din punct de vedere energetic. Directiva a fost emisă în vederea întăririi politicii Uniunii Europene în domeniul mediului prin reducerea emisiilor de CO₂.

Având în vedere că directiva urma să se aplice contractelor de servicii publice reglementate de Regulamentul nr. 1370/2007 și cum la scurt timp de la aprobarea directivei Guvernul României a emis OUG nr. 51/2019 prin care a încercat să scoată transportul județean din sfera Regulamentului nr. 1370/2007, Guvernul a părut mai puțin preocupat de transpunerea în timp util a acestei directive și de impactul pe care aceasta îl poate avea în procedurile de atribuire a contractelor de servicii publice în baza Regulamentului nr. 1370/2007.

Astfel, abia în 29 iunie 2021, Guvernul României a aprobat Ordonanță de Urgență nr. 71 din 29 iunie 2021 privind promovarea vehiculelor de transport rutier nepoluante, în sprijinul unei mobilități cu emisii scăzute, pentru abrogarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 40/2011 privind promovarea vehiculelor de transport rutier nepoluante și eficiente din punct de vedere energetic și a Legii nr. 37/2018 privind promovarea transportului ecologic. Potrivit art. 4 din ordonanță,

(1) Începând cu data de 2 august 2021, în procesul de achiziție publică sau achiziție sectorială derulat pentru atribuirea contractelor prevăzute la art. 2 alin. (1), autoritățile contractante și entitățile contractante au obligația de a respecta următoarele ținte minime, după caz: (...) e) 24%, reprezentând ponderea vehiculelor grele nepoluante din categoria M_3 (autobuze) din numărul total de vehicule grele încadrate în această categorie, care fac obiectul contractelor prevăzute la art. 2 alin. (1) atribuite de la 2 august 2021 până la 31 decembrie 2025; f) 33%, reprezentând ponderea vehiculelor grele nepoluante din categoria M_3 (autobuze) din numărul total de vehicule grele încadrate în această categorie, care fac obiectul contractelor prevăzute la art. 2 alin. (1) atribuite de la 1 ianuarie 2026 până la 31 decembrie 2030.

(2) Jumătate din valoarea țăintelor minime prevăzute la alin. (1) lit. e) și f) trebuie îndeplinită prin achiziționarea de vehicule grele cu emisii zero din categoria M_3 (autobuze).

Deși se poate afirma că operatorii de transport ar fi trebuit să cunoscută că va fi transpusă directiva din Jurnalul Oficial al Uniunii Europene, problema reală este că această directivă a fost transpusă fix în perioada în care se pregăteau sau trebuiau să fi fost deja lansate licitațiile pentru atribuirea contractelor de servicii publice pentru transportul județean de persoane, ceea ce a creat în mod evident un haos în procedură.

La scurt timp după emiterea ordonanței de urgență au apărut și primele reacții din partea industriei și presei de specialitate²⁰:

Pe lângă reorganizarea din temelii a transportului județean, România trebuie să implementeze măsuri concrete de reducere a emisiilor poluante chiar de la următoarele licitații, organizate după 2 august 2021. Cel puțin așa reiese din textul nou-adoptatei OUG 71 privind promovarea vehiculelor de transport rutier nepoluante, publicate în MO nr. 646 din 30 iunie, care abrogă OUG 40/2011 și legea 37/2018. Scopul acesteia este accelerarea decarbonizării transporturilor, prin aplicarea de măsuri care să favorizeze tranziția spre promovarea vehiculelor ecologice, prin intermediul procedurilor de achiziții publice, așa cum prevede directiva 33/2009, modificată prin directiva 1161/2019.

OUG 71/2021 instituie în sarcina autorităților contractante obligația de a ține cont de impactul energetic și de mediu pe durata de viață a vehiculelor achiziționate, inclusiv de consumul energetic al acestora, de emisiile de CO₂ și de anumiți poluanți. Ordonanța se aplică mai multor tipuri de achiziții publice și sectoriale, inclusiv contractelor de servicii publice, așa cum sunt ele definite la articolul 2 lit. i) din regulamentul 1370/2007, în sfera căruia intră transportul județean.

²⁰ <https://traficmedia.ro/ne-trebuie-microbuze-electrice-la-transportul-judetean/>

Dacă vehiculele din categoria M3 (autobuzele), care nu sunt omologate cu locuri în picioare, sunt clar exceptate de la aplicarea ordonanței, la microbuze (categoria M2) nu sunt prevăzute niciun fel de excepții. Se înțelege, așadar, că în cazul acestora trebuie respectată ponderea de 18,7% vehicule ecologice din totalul celor solicitate la licitație. Iar răspunsul primit din partea Registrului Auto Român la solicitarea de clarificare trimisă confirmă acest lucru.

Cum mai bine de jumătate dintre traseele județene la nivel național sunt operate cu microbuze, OUG 71 ridică mari probleme. Și asta pentru că operatorii de transport nu au forța financiară să investească în vehicule cu tehnologie de propulsie alternativă. Acestea pot ajunge la un cost de 3-4 ori mai mare decât modelele similare convenționale, astfel că și în condiții normale de piață efortul financiar ar fi fost greu de făcut. Acum însă, după mai bine de un an de la debutul pandemiei, achizițiile de orice fel sunt puse sub semnul întrebării. Și, chiar dacă nu ar fi această piedică financiară, timpul de livrare nu ar mai permite încadrarea în termenele limită.

Atribuirea traseelor județene se face în baza legii 99/2006 a achizițiilor publice, astfel că ANAP trebuie să clarifice acum ce se va întâmpla dacă obligațiile din OUG 71 nu vor fi îndeplinite. Ar putea fi acesta încă un argument în favoarea prelungirii programelor de transport?

Pe de altă parte, reprezentanții operatorilor de transport au semnalat faptul că există o contradicție între prevederile Legii nr. 92/2007, Legii nr. 99/2016 și Ordonanța de urgență nr. 71/2021 în sensul în care cu ocazia desfășurării procedurii de atribuire, autoritatea este în imposibilitatea de a respecta simultan toate aceste condiții legale. Acest fapt se datorează faptului că operatorii de transport nu au deja în dotare autovehicule electrice sau cu emisii scăzute de CO₂, astfel că ar trebui să ia în considerare eventuale promisiuni privind dotările, ceea ce intră în contradicție cu criteriile de selecție din punct de vedere tehnic. De asemenea, în vederea respectării ordonanței, doar autocarele diesel Euro6 și microbuzele electrice îndeplinesc standardele impuse de ordonanță, ceea ce creează probleme practice în vederea executării serviciului public de transport județean²¹.

Serviciile de transport public trebuie, în mod evident, să contribuie la reducerea poluării, cu atât mai mult cu cât sunt compensate. Astfel, autoritățile locale trebuie să sprijine, inclusiv prin compensații, amortizarea unor mijloace de transport moderne, electrice sau cu emisii scăzute de CO₂, sau să achiziționeze chiar ele mijloace de transport noi, pe care să le dea în concesiune operatorilor de transport județean.

În concluzie, deși scopurile Ordonanței de Urgență nr. 71/2021 sunt lăudabile și pertinente, Guvernul României ar trebui să acționeze mult mai predictibil și să se asigure că măsurile pe care le ia, inclusiv transpunerea unor directive, se face în așa fel încât să se poată asigura respectarea

²¹ <https://www.youtube.com/watch?v=VuhVkABl9Oc>

legislației în ansamblul ei, respectiv asigurarea respectării Regulamentului nr. 1370/2007 în România prin organizarea procedurilor de atribuire prevăzute de Regulament.

IV. Concluzii și recomandări

Transportul județean nu se desfășoară în acest moment, în cele mai multe cazuri, cu respectarea Legii nr. 92/2007 și a Regulamentului nr. 1370/2007, existând mai multe provocări, generate în special de lipsa de experiență a consiliilor județene și de legislația prost redactată, în multe cazuri. Totuși, legislativ vorbind, există toate premisele pentru a se asigura populației un transport de calitate. Acesta este motivul pentru care am pregătit prezenta lucrare și lansăm și o serie de recomandări. Având în vedere toate constatările și concluziile de mai sus, apreciem că se impune adoptarea următoarelor măsuri:

1. De către Parlamentul României:

- a. Respingerea, în cel mai scurt timp, a Ordonanței de Urgență nr. 50/2021, având în vedere confuzia generală generată de emiterea sa cu privire la transportul elevilor;*

Respingerea OUG nr. 50/2021 este necesară pentru că a bulversat total transportul elevilor, creând confuzie cu privire la domeniul său de aplicare, confuzie care a pornit chiar de la Ministerul Educației. De asemenea, ordonanța este discriminatorie și nefundamentată, având în vedere că creează o discriminare între elevii care au acces la servicii publice de transport care beneficiază de gratuitate și elevii care nu au acces la astfel de servicii sau le sunt inaccesibile și astfel acestora nu li se decontează decât o mică parte din costul cu transportul. În fine, ordonanța de urgență este și vădit neconstituțională în lipsa avizului Consiliului Economic și Social. În prezent, pe rolul Curții Constituționale a României există 6 dosare care au ca obiect această ordonanță.

- b. Clarificarea faptului că gratuitatea elevilor la serviciile publice de transport nu este condiționată de alocarea de fonduri de la bugetul de stat către autoritățile locale;*

Așa cum am arătat și mai sus, există practică judiciară neunitară cu privire la modul în care este finanțat transportul județean gratuit al elevilor (în prezent nu este finanțat de nimeni), motiv pentru care apreciem că se impune o clarificare legislativă în sensul în care lipsa finanțării transportului elevilor de la bugetul de stat nu împiedică, ci dimpotrivă, obligă bugetul local/județean să asigure o astfel de finanțare.

- c. Modificarea Legii nr. 92/2007 pentru a se asigura consultarea efectivă și reală a operatorilor de transport și a populației, direct sau și prin asociații, referitoare la obligațiile de serviciu public și la programul de transport;*

În momentul de față, Legea nr. 92/2007 reglementează la modul general ideea consultării operatorilor de transport și a populației. În acest caz, au aplicabilitate dispozițiile Legii nr. 52/2003, însă, în această materie extrem de tehnică, ar trebui reglementat un rol mai activ și mai clar al fiecărui actor. Astfel, de exemplu cu privire la programul județean de transport ar trebui organizate discuții și dezbateri serioase, în care cetățenii să fie implicați în mod activ. Dezbaterile publice care au avut loc până în acest moment în baza Legii nr. 52/2003 au fost, aproape în exclusivitate cu operatorii de transport și au vizat mai degrabă plângeri ale acestora față de modul în care legislația națională este elaborată și pusă în aplicare.

- d. Modificarea Legii nr. 92/2007 în vederea stabilirii procedurii de organizare a transportului metropolitan;*

Așa cum am arătat și mai sus, există probleme serioase de coordonare între consiliile locale și județene în vederea organizării transportului metropolitan, existând cazuri și situații de conflict de competență. Din acest motiv, ar trebui reglementat ce se întâmplă cu anumite trasee când se înființează o asociație de dezvoltare intercomunitară și practic s-ar realiza trecerea de la transportul județean la cel metropolitan.

- e. Reglementarea transportului regional și clarificarea transportului interjudețean;*

Legea nr. 92/2007 deși nu reglementează expres transportul regional, acesta poate fi acceptat în cadrul unei asociații de dezvoltare intercomunitară. Având în vedere că aici se suprapune cu transportul interjudețean, ar trebui reglementat în mod expres, inclusiv relația cu transportul interjudețean. De asemenea, având în vedere că nu există o lege a transportului interjudețean, ar trebui clarificat regimul juridic al acestui tip de transport și care îi este legislația aplicabilă.

- f. Aprobarea resurselor bugetare necesare pentru compensarea serviciului public de transport județean;*

În prezent, prin diferite legi speciale se stabilește că trebuie alocate fonduri de la bugetul de stat pentru facilitățile anumitor categorii de persoane, însă aceste fonduri nu sunt bugetate în mod expres și nici nu sunt transferate bugetelor județene/locale în vederea plății acestora către operatorii de transport. De asemenea, în opinia noastră, ar trebui stabilită o sumă pe cap de locuitor care ar trebui transferată consiliilor județene pentru a putea compensa operatorii de transport județean în vederea aprobării unor tarife accesibile pentru populație. Transportul feroviar beneficiază în prezent de

subvenții (compensații) de la bugetul de stat, în timp ce transportul județean (rutier) nu. Această situație trebuie îndreptată deoarece transportul feroviar nu acoperă toate localitățile din România, astfel ele nu sunt substituibile și nicio persoană nu trebuie lăsată în urmă.

2. De către Guvernul României:

a. Realizarea discuțiilor privind transportul elevilor de către ministerele cu competență materială pe acest subiect

Având în vedere lipsa atribuțiilor Ministerului Educației în domeniul transportului, precum și lipsa de cunoaștere a domeniului transportului ca serviciu public, dovedită de ordonanțele și hotărârile emise până în prezent care nu au fost corelate cu legislația transportului²², implicarea Ministerului Educației în discuțiile referitoare la transportul elevilor nu dovedește nicio utilitate practică.

b. Inventarierea la nivelul Cămarilor Prim-ministrului a tuturor dispozițiilor legale care instituie facilități la transportul județean pentru diferite categorii de persoane și inițierea proiectelor de acte normative în vederea alinierii acestora la prevederile Legii nr. 92/2007 și a Regulamentului;

Așa cum am arătat mai sus, există facilități pentru diferite categorii de persoane în baza unor legi speciale, legi care au fost emise anterior Regulamentului nr. 1370/2007 și Legii nr. 92/2007. Din acest motiv, Guvernul României ar trebui să realizeze un inventar cu privire la aceste facilități și să le alinieze clar la prevederile Legii nr. 92/2007 inclusiv din perspectivă terminologică (urban/interurban vs local/județean etc.) și să stabilească un mecanism clar de finanțare a acestora, având în vedere că doar consiliile județene au contract de serviciu public cu operatorii de transport, nu și autoritățile centrale, astfel că finanțarea trebuie să se facă prin intermediul contractelor de servicii publice și prin bugetele locale/județene.

c. Transpunerea în timp util și în mod predictibil a directivelor Uniunii Europene astfel încât să se evite instrumentul ordonanței de urgență;

Transpunerea Ordonanței de Urgență nr. 71/2021 a bulversat procedurile de atribuire a contractelor de servicii publice, fiind emisă fix în perioada în care se pregăteau documentațiile sau aveau loc deja primele licitații. Transpunerea unei ordonanțe nu este un eveniment neprevăzut, însă practica administrativă a Guvernului/ministerelor este să facă transpuneri în ultimele momente sau chiar după termen, abuzând de instrumentul ordonanței de urgență, fără să dea măcar Parlamentului României ocazia să transpună în mod corect legislația europeană. Din acest motiv, directivele Uniunii Europene

²² OG nr. 29/2013, OUG nr. 69/2016, HG nr. 863/2016, HG nr. 672/2019 prin raportare la OUG nr. 51/2019, OUG nr. 15/2020, OUG nr. 70/2020, HG 435/2020, OUG nr. 50/2021.

ar trebui transpuse în cel mai scurt timp, pentru a da posibilitatea populației/agenților economici să cunoască și să se poată adapta noii legislații, faptul că directiva este publicată în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene nu poate reprezenta o scuză pentru transpunerea netransparentă și intempestivă, transpunerea nefiind tot timpul o operațiune de tip „copy-paste”.

3. De către autoritățile publice județene:

- a. Derularea unor proceduri de consultare efective cu locuitorii comunităților locale în vederea identificării nevoilor de transport;*

Așa cum am arătat și mai sus, în practică programele județene de transport nu pleacă de la nevoile oamenilor ci de la cutume și anumite interese (politice sau economice). Fundamentarea programelor județene de transport ar trebui să aibă la bază consultarea efectivă a populației, consultare care să poată fi și dovedită (prin chestionare, de exemplu). Din acest motiv, autoritățile locale trebuie să joace un rol proactiv.

- b. Consultarea operatorilor de transport în vederea derulării cât mai eficiente a procedurilor de atribuire a contractelor de servicii publice;*

Consultarea operatorilor de transport nu trebuie să se rezume formal la aplicarea Legii nr. 52/2003 prin organizarea o dată la 4-8 ani a unei dezbateri publice pe marginea documentației de atribuire, ci trebuie să existe o consultare permanentă, inclusiv din punct de vedere economic. Astfel, operatorii de transport ar trebui încurajați să transmită dacă în anumite intervale o rută este mai aglomerată și în ce măsură ar trebui suplimentat numărul de mașini. Având în vedere că suntem în prezența unui serviciu public, operatorul de transport nu poate refuza să transporte oamenii, dar nici nu poate depăși numărul de locuri admis. Din acest motiv, trebuie să existe o consultare reală între autoritatea contractantă (consiliul județean) și prestatorul serviciului public.

- c. Acordarea de compensații de serviciu public operatorilor de transport, inclusiv diferențe de tarif;*

Așa cum am arătat mai sus, există o ezitare din partea consiliilor județene de a acorda compensații de serviciu public, inclusiv diferențe de tarif, motivele fiind în general legate de modul în care este redactată legislația cu privire la facilitățile anumitor persoane și lipsa de finanțare a consiliilor județene. Consiliile județene trebuie să iasă din logica „nu dau nimic” și să intre în logica de serviciu public – „dau cât e nevoie”. În caz contrar, rutele nerentabile nu vor fi niciodată acoperite și astfel populația va fi văduvită de un serviciu esențial, respectiv de serviciul public județean de transport de persoane, ceea ce afectează libertatea de mișcare și dreptul la muncă. Așadar, consiliile județene

trebuie să abandoneze gândirea „*luați-vă mașină dacă nu vă convine transportul public*” și să ia măsuri ca transportul public să fie prima opțiune a populației.

d. Consultarea interinstituțională între autorități în vederea organizării transportului metropolitan;

Ambițiile politice de la nivel local pot conduce, de multe ori, la nerezolvarea problemelor publice și buna funcționare a serviciilor publice. Transportul metropolitan este probabil un bun exemplu care demonstrează că în lipsa unor consultări și coordonări serioase între consiliul județean și consiliile locale care intenționează să formeze o asociație de dezvoltare intercomunitară pentru a organiza un transport metropolitan rezultatul este de multe ori un eșec.

Lipsa de comunicare între autorități poate să conducă și la afectarea credibilității acestora în raport cu potențialii investitori (operatori care doresc să liciteze și să facă investiții în transportul public) cu atât mai mult cu cât contractele de servicii publice se fac pe termen mediu și lung pentru a se asigura amortizarea investiției. Or, întreruperea contractului și relucitarea sau înlocuirea unui operator privat cu unul de stat în mod discreționar, doar pentru a organiza transportul metropolitan, nu poate conduce la o mai bună calitate a serviciului public.

e. Realizarea integrării tarifare și implementarea unor soluții de e-Ticketing.

Integrarea tarifară, prin intermediul unor soluții de e-Ticketing, a conduce la creșterea transparenței, reducerea/eliminarea evaziunii fiscale și implicit creșterea calității serviciului de transport public. Prin intermediul integrării tarife și e-Ticketingului se pot introduce bilete valabile pentru tot transportul județean cu o anumită durată (de exemplu 90 de minute). Astfel, persoanele care trebuie să schimbe mijlocul de transport au posibilitatea să facă acest lucru, fără a fi taxați suplimentar. Tot prin intermediul e-Ticketingului se pot colecta date referitoare la utilizarea mijloacelor de transport, astfel încât să poată să fie luate decizii temeinic motivate cu privire la actualizarea programului județean de transport.