



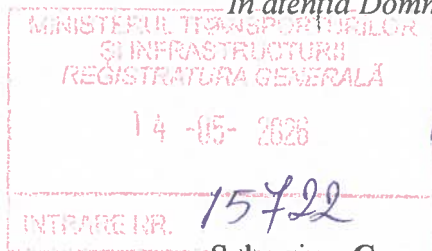
**COMPANIA NAȚIONALĂ DE ADMINISTRARE A
INFRASTRUCTURII RUTIERE S.A.**
Bdul Dinicu Golescu 38, sector 1, București, Romania, 010873
Tel.: (+4 021) 264 32 00 Fax: (+4 021) 312.09.84
Email: office@andnet.ro, registraturacnair@andnet.ro
CUI 16054368; J2004000552406/13.03.2025;
Capital social 33.063.520 LEI
www.erovinieta.ro



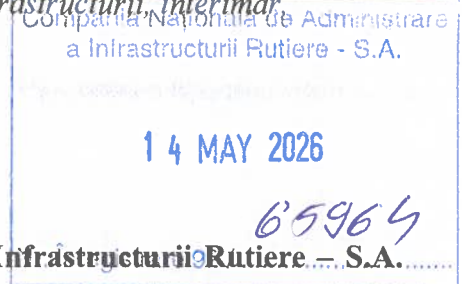
Către,

MINISTERUL TRANSPORTURILOR ȘI INFRASTRUCTURII

În atenția Domnului Ministru al Transporturilor și Infrastructurii, interimar



Radu MIRUȚĂ



Subscrisa, **Compania Națională de Administrare a Infrastructurii Rutiere – S.A.**

(denumită în continuare „C.N.A.I.R.”), reprezentată legal prin Director General, dl. Cristian Ovidiu Cătălin Pistol,

în temeiul prevederilor art. 7 alin. (1) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare, formulăm prezenta

PLÂNGERE PREALABILĂ

împotriva Ordinului ministrului transporturilor și infrastructurii nr. 475/05.05.2026 pentru completarea anexei la Ordinul ministrului transporturilor și infrastructurii nr. 872/2024 privind aprobarea Listei proiectelor de investiții care fac obiectul transferului de la Compania Națională de Administrare a Infrastructurii Rutiere – S.A. către Compania Națională de Investiții Rutiere – S.A., precum și pentru instituirea unei derogări de la prevederile acestuia (denumit în continuare „Ordinul atacat”), prin care solicităm revocarea, în tot, a Ordinului nr. 475/05.05.2026 ca act administrativ emis cu încălcarea normelor legale imperative,

prin care va solicita, în calitate de autoritate emitentă a actului administrativ individual referit mai sus, să dispună:

1. reexaminarea Ordinului Ministrului transporturilor și infrastructurii nr. 475/05.05.2026 (“O.M.T.I. nr. 475/05.05.2026”), sub aspectul legalității și temeiniciei acestuia, pentru considerentele pe care le vom expune în continuare; și
2. în consecință, revocarea Ordinului Ministrului transporturilor și infrastructurii nr. 475/05.05.2026, întrucât a fost emis cu nesocotirea legii,

pentru urmatoarele:

MOTIVE:

I. Situația de fapt:

Prin Ordinul ministrului transporturilor și infrastructurii nr. 872/2024 a fost aprobată Lista proiectelor de investiții care fac obiectul transferului de la C.N.A.I.R. către Compania Națională de Investiții Rutiere – S.A. (denumită în continuare „C.N.I.R.”), listă care, la momentul emiterii ordinului inițial, cuprindea 11 proiecte de infrastructură rutieră aflate în diferite stadii de implementare.

Prin Ordinul nr. 475/05.05.2026, emis la inițiativa exclusivă a Ministerului Transporturilor și Infrastructurii, lista proiectelor a fost suplimentată cu încă cinci puncte (12-16), respectiv:

Pct. 12 – Drum Expres Arad – Oradea;

Pct. 13 – Autostrada București – Alexandria;

Pct. 14 – Autostrada Sibiu – Brașov – Secțiunea Făgăraș – Brașov;

Pct. 15 – Alternativa Techirghiol;

Pct. 16 – Pod peste Dunăre, Giurgiu – Ruse II.

Totodată, prin art. 2 din Ordinul atacat, prin derogare de la prevederile art. 2 alin. (1) din Ordinul nr. 872/2024, s-a stabilit că protocoalele de predare-preluare aferente obiectivelor de investiții „Drum Expres Arad – Oradea”, „Autostrada București – Alexandria” și „Autostrada Sibiu – Brașov – Secțiunea Făgăraș – Brașov” se încheie în termen de 15 zile de la data intrării în vigoare a ordinului.

Prin art. 3 din Ordinul atacat, prin derogare de la prevederile art. 2 alin. (2) din Ordinul nr. 872/2024, s-a stabilit că protocoalele de predare-preluare aferente obiectivelor de investiții „Alternativa Techirghiol” și „Pod peste Dunăre, Giurgiu – Ruse II” se încheie în termen de 15 zile de la data finalizării procedurii de achiziție publică.

Subliniem că emiterea Ordinului nr. 475/05.05.2026 s-a realizat în lipsa oricărei consultări prealabile a C.N.A.I.R., subscrisa neavând cunoștință de proiectul de ordin, nefiind solicitată să formuleze observații, propuneri sau să prezinte situația tehnică, financiară, contractuală și a litigiilor aferente proiectelor vizate de transfer, deși este, prin lege, titulara



**COMPANIA NATIONALA DE ADMINISTRARE A
INFRASTRUCTURII RUTIERE S.A.**

Bdul Dinicu Golescu 38, sector 1, București, Romania, 010873

Tel.: (+4 021) 264 32 00 Fax: (+4 021) 312.09.84

Email: office@andnet.ro, registraturacnair@andnet.ro

CUI 16054368; J2004000552406/13.03.2025;

Capital social 33.063.520 LEI

www.erovinieta.ro



contractelor de achiziție publică aflate în derulare cu privire la aceste obiective și deținătoarea exclusivă a tuturor datelor relevante pentru aceste proiecte.

Evidențiem, de asemenea, contextul instituțional în care Ordinul atacat a fost emis: actul a fost adoptat în data de 05.05.2026, imediat după adoptarea motiunii de cenzură împotriva Guvernului în funcțiune, într-o perioadă în care Guvernul își exercită atribuțiile cu titlu interimar, în regim de competențe limitate. Or, transferul unor obiective de investiții strategice de interes național, cu valori contractuale cumulate de ordinul miliardelor de lei și cu impact direct asupra angajamentelor asumate față de Comisia Europeană și față de state partenere, depășește în mod evident sfera actelor de administrare curentă pe care un Guvern interimar le poate adopta în mod legitim, conform doctrinei și jurisprudenței în materia atribuțiilor guvernului demis.

II. Condiții de admisibilitate a plângerii prealabile

Prezenta plângere prealabilă este formulată cu respectarea integrală a condițiilor prevăzute la art. 7 din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, după cum urmează:

a) natura juridică a actului atacat – Ordinul nr. 475/05.05.2026 constituie act administrativ în sensul art. 2 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 554/2004, fiind emis în regim de putere publică de o autoritate publică centrală (Ministerul Transporturilor și Infrastructurii), în scopul executării în concret a legii și producând efecte juridice obligatorii pentru destinatarii săi, inclusiv pentru C.N.A.I.R.

b) calitatea de persoană vătămată într-un drept sau interes legitim – în accepțiunea art. 1 alin. (1) coroborat cu art. 2 alin. (1) lit. a), n) și o) din Legea nr. 554/2004, C.N.A.I.R. este destinatară directă a Ordinului atacat, fiind obligată, prin acesta, să predea către C.N.I.R. cinci proiecte de infrastructură rutieră aflate în portofoliul său, având calitatea de autoritate contractantă în contractele de achiziție publică legal încheiate aferente acestor proiecte. Vătămarea decurge atât din pierderea calității de autoritate contractantă, cât și din obligațiile patrimoniale, contractuale și operaționale ce decurg din transferul forțat al proiectelor și din mecanismul de subrogare prevăzut la art. 21 din OUG nr. 55/2016, prin care, ulterior recepției lucrărilor, C.N.A.I.R. va prelua drepturile și obligațiile rezultate din contracte asupra cărora nu a avut posibilitatea de a-și exprima poziția la momentul preării.

c) termenul de formulare – plângerea este formulată în termenul de 30 de zile prevăzut la art. 7 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, calculat de la data luării la cunoștință de actul administrativ atacat.

d) autoritatea sesizată – plângerea este adresată autorității publice emitente a actului, respectiv Ministerului Transporturilor și Infrastructurii, în conformitate cu art. 7 alin. (1) din Legea nr. 554/2004.

III. Cadrul legal aplicabil

Analiza legalității Ordinului atacat se realizează prin raportare la următoarele acte normative:

(i) Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 55/2016 privind reorganizarea Companiei Naționale de Autostrăzi și Drumuri Naționale din România – S.A. și înființarea Companiei Naționale de Investiții Rutiere – S.A., aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 50/2021 (denumită în continuare „OUG nr. 55/2016”), care constituie temeiul legal special al transferului de proiecte și instituie condiții, limite și garanții procedurale exprese pentru această operațiune;

(ii) Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ, cu modificările și completările ulterioare, care reglementează principiile aplicabile activității autorităților publice, inclusiv principiul legalității, principiul cooperării și colaborării loiale între autoritățile publice, principiul transparenței și principiul subsidiarității;

(iii) Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare, care reglementează regimul controlului de legalitate al actelor administrative și sancțiunile aplicabile în cazul vătămării drepturilor și intereselor legitime prin acte administrative nelegale.

IV. Vicii de legalitate ale ordinului atacat

A. Nelegalitatea Ordinului prin lipsa consultării prealabile a C.N.A.I.R., cu încălcarea principiilor cooperării loiale și consultării prealabile, consacrate de Codul administrativ

Un prim viciu de legalitate, esențial, care afectează în mod integral și ireversibil Ordinul atacat, constă în lipsa totală a consultării prealabile a C.N.A.I.R. cu privire la proiectul de ordin, la selecția proiectelor incluse la pct. 12-16 și la termenele scurte instituite prin art. 2 și art. 3 ale acestuia.



**COMPANIA NATIONALA DE ADMINISTRARE A
INFRASTRUCTURII RUTIERE S.A.**

Bdul Dinicu Golescu 38, sector 1, București, Romania, 010873

Tel.: (+4 021) 264 32 00 Fax: (+4 021) 312.09.84

Email: office@andnet.ro, registraturacnair@andnet.ro

CUI 16054368; J2004000552406/13.03.2025;

Capital social 33.063.520 LEI

www.erovinieta.ro



Potrivit OUG nr. 57/2019 privind Codul administrativ, autoritățile și instituțiile administrației publice au obligația de a coopera pentru îndeplinirea atribuțiilor lor, principiul cooperării și colaborării fiind unul dintre principiile fundamentale care guvernează activitatea administrației publice. Acest principiu impune, în mod obligatoriu, ca o autoritate publică care intenționează să emită un act administrativ ce afectează în mod direct atribuțiile, drepturile sau obligațiile unei alte entități publice să solicite, în prealabil, punctul de vedere al acesteia din urmă.

C.N.A.I.R. este, potrivit art. 4 alin. (1) din OUG nr. 84/2003, astfel cum a fost modificată prin OUG nr. 55/2016, administratorul autostrăzilor, drumurilor expres, drumurilor naționale și variantelor ocolitoare, deținând în acest sens contracte de concesiune cu Ministerul Transporturilor și fiind autoritate contractantă în toate contractele de achiziție publică aferente proiectelor vizate. În această calitate, C.N.A.I.R. este singura entitate care deține documentele, datele și informațiile complete și actualizate privind:

- stadiul fizic și valoric al implementării fiecărui proiect;
- contractele de proiectare și de execuție lucrări, contractele de supervizare aflate în derulare, inclusiv stadiul plăților, garanțiile constituite și litigiile aferente;
- ordinele de începere emise, certificatele intermediare de plată, situațiile de lucrări recepționate;
- angajamentele financiare asumate, inclusiv cele rezultate din finanțări externe nerambursabile;
- eventualele dispute aflate pe rolul instanțelor judecătorești ori arbitrale.

Emiterea Ordinului atacat fără consultarea C.N.A.I.R. echivalează cu o încălcare directă a obligației de cooperare loială și demonstrează că ministerul a procedat la o selecție a proiectelor transferate fără a dispune de informațiile necesare unei evaluări obiective și fundamentate.

Potrivit OUG nr. 57/2019 privind Codul administrativ, transparența reprezintă unul dintre principiile fundamentale aplicabile administrației publice, în baza căruia activitatea autorităților publice trebuie să fie supusă publicității, iar deciziile administrative trebuie să fie precedate de consultarea părților interesate. Acest principiu este corelat cu prevederile Legii nr.

52/2003 privind transparența decizională în administrația publică, care impune procedura consultării publice pentru proiectele de acte administrative cu impact semnificativ asupra activității unor entități publice.

Ordinul atacat, deși produce efecte juridice directe asupra patrimoniului, contractelor și activității C.N.A.I.R., a fost emis fără consultarea directă a entității vizate.

Mecanismul de transfer reglementat de OUG nr. 55/2016 (art. 64-70) prevede în mod expres existența unei colaborări între cele două companii: art. 67 impune întocmirea, pentru fiecare proiect transferat, a unui protocol de predare-preluare care trebuie să cuprindă stadiul implementării proiectului, contractele încheiate, stadiul litigiilor și orice alte categorii de informații necesare pentru implementare. De asemenea, art. 68 detaliază anexele obligatorii la protocolul de predare-preluare, care cuprind contractele de execuție lucrări, contractele de consultanță, contractele de asistență juridică, studiile de fezabilitate, studiile geotehnice, topografice, arheologice, de mediu, hidrologice etc.

Toate aceste documente se află exclusiv în posesia C.N.A.I.R., iar selecția unui proiect pentru transfer nu poate fi realizată în mod legal fără a se cunoaște, în prealabil, conținutul acestor documente. Or, în lipsa consultării C.N.A.I.R., ministerul nu putea cunoaște dacă proiectele alese pentru transfer erau, la momentul emiterii Ordinului, în stadii care permit un transfer fără afectarea executării contractelor în derulare.

Potrivit art. 66 din OUG nr. 55/2016, proiectele de infrastructură de transport rutier se transferă către C.N.A.I.R. *„cu condiția ca aceasta să dispună de personalul necesar în vederea implementării, gestionării resurselor financiare necesare proiectelor, derulării procedurilor de achiziție publică dacă va fi cazul sau coordonării activității de proiectare, astfel încât să se asigure continuitate în implementarea proiectelor de infrastructură de transport”*. Verificarea acestei condiții (pe care o vom analiza extins, mai jos) presupune, în mod obligatoriu, cunoașterea exactă a complexității, a stadiului și a volumului de personal/resurse necesare pentru fiecare proiect transferat – informații pe care numai C.N.A.I.R. le deține.

Or, emiterea Ordinului atacat s-a realizat fără consultarea C.N.A.I.R., ceea ce face imposibilă demonstrarea respectării acestei condiții legale imperative și, prin efect, echivalează cu un viciu de fond al actului administrativ, privitor la însăși legalitatea acestuia.

Lipsa consultării unei autorități publice direct vizate de un act administrativ, atunci când o atare consultare este impusă de principiile fundamentale ale activității administrative, constituie un viciu de procedură esențial, sancționat cu nulitatea actului. Această soluție este



**COMPANIA NATIONALA DE ADMINISTRARE A
INFRASTRUCTURII RUTIERE S.A.**

Bdul Dinicu Golescu 38, sector 1, București, Romania, 010873

Tel.: (+4 021) 264 32 00 Fax: (+4 021) 312.09.84

Email: office@andnet.ro, registraturacnair@andnet.ro

CUI 16054368; J2004000552406/13.03.2025;

Capital social 33.063.520 LEI

www.erovinieta.ro



consacrată constant în jurisprudența Înaltei Curți de Casație și Justiție – Secția de contencios administrativ și fiscal, care a reținut că emiterea unui act administrativ cu nesocotirea obligației de consultare a entității ale cărei drepturi și obligații sunt direct afectate atrage nelegalitatea actului, întrucât autoritatea emitentă nu a putut aprecia în mod complet și obiectiv elementele de fapt și de drept relevante pentru emiterea actului.

B. Nelegalitatea Ordinului pentru lipsa fundamentarii, prin raportare la Codul administrativ

Potrivit OUG nr. 57/2019 privind Codul administrativ, autoritățile și instituțiile administrației publice își exercită atribuțiile exclusiv în temeiul și în limitele legii. Acest principiu fundamental impune ca orice act administrativ să fie emis nu numai cu respectarea normelor de competență, ci și cu respectarea integrală a normelor de fond și de procedură aplicabile.

Ordinul atacat încalcă principiul legalității sub mai multe aspecte:

- instituie derogări fără motivare;
- nu demonstrează respectarea condițiilor prevăzute la art. 66 din OUG nr. 55/2016;
- a fost emis fără consultarea entității publice direct vizate;
- stabilește termene imposibil de respectat din punct de vedere material și juridic, cu nesocotirea principiului proporționalității.

Lipsa totală de motivare de fond a Ordinului atacat constituie un viciu autonom de legalitate, atât cu privire la lista proiectelor, cât și cu privire la derogările instituite. Astfel, motivarea de fond, justificarea necesității actului administrativ, constituie un element esențial de validitate a actului administrativ, dar și de tehnica legislativă, potrivit Legii nr. 24/2000.

Obligația de motivare obiectivă, pe fondul situației care a impus emiterea actului administrativ, reprezintă o garanție fundamentală împotriva arbitrarului autorității publice și o condiție de validitate a actului, iar nu o simplă formalitate. Această obligație decurge din ansamblul principiilor care guvernează activitatea administrației publice, fiind consacrată, direct sau indirect prin norme legale, dar și confirmată juridic.

Astfel, în jurisprudența constantă a Înaltei Curți de Casație și Justiție – Secția de contencios administrativ și fiscal s-a reținut că motivarea actului administrativ trebuie să fie clară, precisă, completă și pertinentă, să cuprindă atât temeiul de drept, cât și împrejurările de fapt avute în vedere de emitent, și să fie de natură a permite atât destinatarului actului, cât și instanței de control verificarea legalității și a temeiniciei deciziei administrative. Lipsa motivării sau motivarea formală, generică ori contradictorie atrage nelegalitatea actului administrativ.

Examinarea Ordinului atacat relevă faptul că, atât în corpul actului, cât și în preambulul acestuia, nu există nicio mențiune cu privire la:

- criteriile pe baza cărora au fost selectate cele cinci proiecte adăugate la pct. 12-16 din anexă, din ansamblul proiectelor de infrastructură rutieră gestionate de C.N.A.I.R.;
- stadiul tehnic și contractual al fiecăruia dintre proiectele transferate, raportat la momentul emiterii ordinului;
- rațiunile pentru care s-a apreciat că aceste cinci proiecte (iar nu altele) ar fi mai eficient gestionate de C.N.I.R. decât de C.N.A.I.R.;
- modul în care s-a verificat respectarea condiției imperative prevăzute la art. 66 din OUG nr. 55/2016, respectiv capacitatea C.N.I.R. de a prelua simultan aceste proiecte;
- eventualul impact al transferului asupra contractelor de achiziție publică aflate în derulare, asupra fondurilor europene angajate și asupra termenelor de implementare.

Preambulul Ordinului atacat se limitează la a enumera, în mod formal, temeiurile juridice generice (art. 64, art. 65 și art. 83¹ din OUG nr. 55/2016 și art. 9 alin. (4) din HG nr. 370/2021), fără a indica, în niciun mod, raționamentul concret care a stat la baza selecției proiectelor. Or, indicarea temeiului juridic nu se confundă cu motivarea: temeiul juridic răspunde la întrebarea „în baza cărei norme s-a emis actul?”, în timp ce motivarea răspunde la întrebarea „de ce s-a emis actul în acest conținut concret?”.

În cazul de față, lipsa motivării este cu atât mai gravă cu cât selecția proiectelor presupune o operațiune complexă de evaluare tehnică, financiară și contractuală, care nu se poate realiza în mod discreționar. Marja de apreciere a ministrului este limitată de art. 65 din OUG nr. 55/2016 (corelarea obligatorie cu Master Planul) și de art. 66 din OUG nr. 55/2016 (verificarea capacității C.N.I.R.), iar în absența motivării este imposibil de verificat dacă aceste limite legale au fost respectate.



Lipsa de motivare este și mai vădită în ceea ce privește derogările instituite prin art. 2 și art. 3 din Ordinul atacat. Astfel:

- Ordinul nr. 872/2024 a stabilit un anumit termen și o anumită procedură pentru încheierea protocoalelor de predare-preluare;
- prin Ordinul atacat, aceeași autoritate emitentă derogă de la propria reglementare, instituind un termen scurt de 15 zile, fără a explica, în vreun mod, ce împrejurări noi, intervenite ulterior emiterii Ordinului nr. 872/2024, justifică această derogare;
- preambulul Ordinului atacat nu indică nicio rațiune obiectivă, nicio urgență, niciun interes public concret care să justifice tratamentul derogatoriu aplicat celor cinci proiecte;
- nu se explică nici motivul pentru care, pentru proiectele de la pct. 12-14, derogarea se raportează la data intrării în vigoare a ordinului, iar pentru proiectele de la pct. 15-16, la data finalizării procedurii de achiziție publică – distincție care, ea însăși, ar fi trebuit motivată;
- nu se demonstrează că termenul de 15 zile este suficient pentru îndeplinirea obligațiilor procedurale impuse de art. 67 și art. 68 din OUG nr. 55/2016.

Derogarea de la regula generală reprezintă o excepție, iar excepțiile sunt, prin natura lor, de strictă interpretare și aplicare. Cu atât mai mult, o excepție instituită de aceeași autoritate care a stabilit regula trebuie motivată cu rigurozitate, întrucât, în lipsa motivării, derogarea devine arbitrară și încalcă principiul egalității de tratament (art. 7 Cod administrativ) între destinatarul ordinului inițial și destinatarul ordinului derogatoriu.

Lipsa de motivare a Ordinului atacat nu este o omisiune întâmplătoare, ci este consecința directă, logică și inevitabilă a lipsei consultării C.N.A.I.R., analizată la pct. A de mai sus. Această legătură causală merită a fi subliniată în mod expres:

C.N.A.I.R. este, prin lege, deținătoarea exclusivă a tuturor informațiilor relevante pentru fundamentarea unei decizii de transfer: stadiul fizic și valoric al fiecărui proiect, contractele aflate în derulare, garanțiile constituite, certificatele de plată emise, litigiile pendinte, eventualele Comisii de Adjudecare a Disputelor sesizate, angajamentele financiare asumate din fonduri europene și din bugetul de stat etc. În lipsa acestor informații, ministerul nu putea

formula o motivare obiectivă și completă a Ordinului atacat. Cu alte cuvinte, în lipsa consultării C.N.A.I.R., motivarea Ordinului atacat era, de la bun început, imposibilă.

Această situație confirmă, pe de o parte, faptul că ministrul a emis ordinul fără a dispune de elementele factuale și documentare necesare pentru o decizie fundamentată, iar, pe de altă parte, faptul că viciul lipsei de motivare este unul structural, nefiind susceptibil de a fi remediat printr-o motivare ulterioară. Motivarea ulterioară a unui act administrativ, formulată după emiterea acestuia și în scopul justificării a posteriori a deciziei, nu poate suplini viciul lipsei de motivare la momentul emiterii actului, întrucât s-ar permite autorității emitente să substituie, retroactiv, o motivare reală cu una construită pentru nevoile contenciosului.

Lipsa totală de motivare a unui act administrativ constituie un viciu de fond, iar nu un simplu viciu de formă, întrucât împiedică verificarea legalității actului și, în mod corespunzător, exercitarea efectivă a dreptului la apărare al destinatarilor și a controlului judecătoresc. În jurisprudența ÎCCJ, lipsa motivării a fost calificată în mod constant drept o cauză de nulitate a actului administrativ, instanțele reținând că un act administrativ nemotivat sau insuficient motivat este, în realitate, un act emis în mod arbitrar.

Mai mult, în lumina obligației de motivare ce decurge din ansamblul principiilor consacrate de art. 6, art. 7 și art. 12 din Codul administrativ, precum și din art. 31 din Constituție, lipsa motivării echivalează cu o încălcare a unui standard minim de legalitate, fără de care actul administrativ nu poate produce efecte juridice valabile.

C. Nelegalitatea Ordinului prin încălcarea art. 66 din OUG nr. 55/2016 – netemeinicia verificării capacității C.N.I.R. de a prelua proiectele

Astfel cum am arătat la pct. A.4 de mai sus, art. 66 din OUG nr. 55/2016 instituie o condiție imperativă pentru transferul oricărui proiect de infrastructură rutieră de la C.N.A.I.R. la C.N.I.R.: aceasta din urmă trebuie să dispună de:

- personalul necesar în vederea implementării proiectului;
- capacitatea de gestionare a resurselor financiare necesare;
- capacitatea de derulare a procedurilor de achiziție publică, dacă este cazul;
- capacitatea de coordonare a activității de proiectare;
- toate aceste elemente fiind verificate astfel încât să se asigure „continuitate în implementarea proiectelor de infrastructură de transport”.



**COMPANIA NATIONALA DE ADMINISTRARE A
INFRASTRUCTURII RUTIERE S.A.**

Bdul Dinicu Golescu 38, sector 1, București, Romania, 010873

Tel.: (+4 021) 264 32 00 Fax: (+4 021) 312.09.84

Email: office@andnet.ro, registraturacnair@andnet.ro

CUI 16054368; J2004000552406/13.03.2025;

Capital social 33.063.520 LEI

www.erovinieta.ro



Această condiție este, în litera și în spiritul OUG nr. 55/2016, o condiție de fond a transferului, iar nu o simplă recomandare. Rațiunea acestei norme rezultă în mod limpede din preambulul OUG nr. 55/2016, care invocă, drept temei al adoptării actului normativ, tocmai necesitatea evitării întârzierilor în implementarea proiectelor de infrastructură de transport și a riscului de decommitere a fondurilor europene.

De aceea, este neindoielnic faptul ca, in analiza sistematica a normelor legale incidente, personalul necesar implementarii interdisciplinare a obiectivelor in cauza, cu experienta ridicata in specialitatea reprezentata, *trebuie sa existe la data oricarui transfer, iar nu sa fie incadrat de C.N.I.R. ulterior*, intrucat altminteri respectivele **proiecte ar fi tergiversate, blocate ori chiar sortite esecului, fara nicio indoiala, ceea ce ar fi in dauna interesului public.**

În cazul de față, Ordinul atacat transferă către C.N.I.R., simultan, cinci proiecte majore de infrastructură rutieră fără ca în preambulul ordinului sau în vreun document anexat să fie demonstrat că C.N.I.R. dispune de capacitatea concretă (personal, resurse, expertiză tehnică, juridică, financiară) necesară pentru a prelua simultan toate aceste proiecte.

Raportat la structura organizatorică actuală a CNIR SA și la numărul redus de posturi existente în organigramă (total 75), din care doar aproximativ 20 de persoane alocate Direcției Investiții, Direcție ce este responsabilă de implementarea proiectelor prevăzute în Ordinul contestat.

Cu titlu de exemplu, care inasa poate fi multiplicat si in cazul celorlalte proiecte din cuprinsul Ordinului in cauza, ne referim la obiectivul „*Drum Expres Arad–Oradea*”. Apreciem că preluarea unui proiect, de asemenea amploare și complexitate, ar presupune fie redistribuiri administrative suplimentare, fie inițierea unor noi proceduri de recrutare pentru personalul necesar implementării contractelor. O asemenea situație ar genera costuri administrative suplimentare și ar afecta principiul eficienței utilizării resurselor, în condițiile în care **CNAIR SA dispune deja de personal specializat, format și experimentat în implementarea contractelor majore de infrastructură rutieră.**

De asemenea, trebuie avut în vedere faptul că activitățile de proiectare și asistență tehnică sunt derulate prin intermediul Consiliului Județean Bihor și Consiliului Județean Arad, CNAIR S.A. fiind deja integrată în mecanismul instituțional și procedural existent.

În acest context, introducerea unei noi entități în circuitul administrativ al proiectului ar conduce la, fragmentarea responsabilităților instituționale, multiplicarea circuitelor de avizare și aprobare, creșterea timpilor de reacție decizională, risc de necorelare între actorii implicați și potențiale blocaje administrative în implementare.

Un alt aspect este reprezentat de stadiul procedurilor administrative, la acest moment, procedurile de expropriere aferente coridorului de expropriere nefiind finalizate integral, existând situații juridice neclarificate care pot influența accesul în amplasament și desfășurarea lucrărilor.

Totodată, nu toate autorizațiile și avizele necesare sunt emise, întrucât este necesară revizuirea Acordului de Mediu, sunt necesare Hotărârile de Guvern pentru exproprierea suplimentare și autorizarea lucrărilor este condiționată de finalizarea etapelor anterior menționate.

Aceste elemente confirmă faptul că proiectele se află într-o etapă administrativă și procedurală, în care stabilitatea și predictibilitatea instituțională este esențială pentru succesul acestor proiecte.

Similar, procesul de avizare a Studiului de Fezabilitate pentru obiectivul *București–Alexandria* a fost deja inițiat de C.N.A.I.R. S.A., iar documentația a parcurs până în prezent etapele de analiză și avizare în cadrul C.T.E. C.N.A.I.R. și C.T.E. al Ministerului Transporturilor, urmând a fi parcurse ultimele două etape necesare aprobării indicatorilor tehnico-economici, respectiv avizarea în Consiliul Interministerial și întocmirea/promovarea proiectului de Hotărâre a Guvernului pentru aprobarea indicatorilor tehnico-economici, apreciem că încheierea, la acest moment, a unui protocol de predare-primire către C.N.I.R. S.A. la acest moment nu ar fi oportună pentru finalizarea rapidă a etapelor de avizare a proiectului.

În concret, încheierea protocolului în această etapă ar presupune predarea documentației, preluarea formală a acesteia de către C.N.I.R. S.A., analizarea situației contractuale și tehnice de către acestia, precum și inițierea de către C.N.I.R. S.A. a demersurilor necesare pentru semnarea unui act adițional cu Prestatorul.

Toate aceste operațiuni administrative și contractuale ar interveni într-un moment în care procedura de avizare este deja avansată și ar risca să întrerupă sau să întârzie etapele deja inițiate de C.N.A.I.R. S.A.



Prin urmare, transferul documentației în această fază nu ar accelera procesul, ci, dimpotrivă, ar putea conduce la reluarea unor verificări, reanalizarea unor aspecte deja parcurse și decalarea procesului de avizare.

În condițiile în care mai sunt de parcurs doar avizarea în Consiliul Interministerial și promovarea proiectului de H.G. pentru aprobarea indicatorilor tehnico-economici, considerăm că menținerea contractului de servicii în implementarea C.N.A.I.R. S.A. până la finalizarea acestor etape este soluția cea mai eficientă pentru derularea acestuia.

Astfel, apreciem că semnarea protocolului de predare-primire ar trebui realizată după finalizarea procedurii de aprobare a indicatorilor tehnico-economici, pentru a evita afectarea unui proces de avizare deja demarat și aflat într-o etapă avansată.

În același registru, referitor la proiectul „Autostrada Brașov – Făgăraș” a fost demarată Procedura de reglementare din punct de vedere al protecției mediului în data de 21.12.2022, fiind parcurse deja numeroase etape specifice. Având în vedere că procedura este într-un stadiu avansat, iar documentația de mediu (RIM și EA) este deja elaborată, **un management diligent, în interes public, al proiectului recomanda ca procedura să fie dusă la final de către C.N.A.I.R.,** până la emiterea acordului de mediu. În felul acesta se asigură continuitatea demersurilor și se evită eventuale întârzieri care ar putea apărea în cazul schimbării titularului.

Totodată, documentația depusă până în prezent, împreună cu toate completările și clarificările solicitate de APM Brașov (actuala DJM Brașov), a fost realizată de experți atestați, sub coordonarea C.N.A.I.R., în calitate de titular al proiectului.

Schimbarea titularului înainte de finalizarea procedurii ar putea necesita actualizarea documentației și reluarea unor etape procedurale, cu posibil impact asupra termenului de obținere a acordului de mediu și, implicit, asupra implementării proiectului.

Mai mult, documentația aferentă studiului de fezabilitate a fost deja programată pentru analiză în cadrul CTE CNAIR S.A pentru data de **21.05.2026.**

Cu privire la obiectivul „Pod peste Dunare, Giurgiu – Ruse II”, transferul dispus este vadit prematur și grevat de riscuri instituționale de natură europeană și bilaterală. Proiectul

este finantat din fonduri europene de mobilitate militara (mecanismul CEF), beneficiar al finantarii fiind C.N.A.I.R., iar monitorizarea proiectului de catre Comisia Europeana se realizeaza prin raportare la C.N.A.I.R. ca entitate beneficiara. Sursele de finantare alocate prin programul CEF se finalizeaza in anul 2027, astfel incat o schimbare de beneficiar in aceasta etapa risca sa genereze o complicatie birocratica majora, posibil insurmontabila, fata de Comisia Europeana, putand atrage retragerea finantarii.

In plus, proiectul si procedura de achizitie publica aferenta se deruleaza in baza unor instrumente internationale si interinstitutionale incheiate in considerarea capacitatii administrative a C.N.A.I.R., respectiv: (i) Angajamentul mutual incheiat cu Ministerul Transporturilor din Bulgaria, prin care au fost stabilite conditiile-cadru ale colaborarii bilaterale; (ii) Protocolul incheiat cu C.F.R. S.A., in baza caruia au fost elaborate caietul de sarcini si documentatia de atribuire, beneficiar fiind C.N.A.I.R. atat pentru procedura de achizitie, cat si pentru implementare. Obiectivul are caracter dual (civil-militar si rutier-feroviar), implicand analiza solutiilor de racordare pe infrastructura rutiera si feroviara, atat pe partea romana, cat si pe cea bulgara – o complexitate institutionala pentru care C.N.I.R. nu are nici cadrul contractual stabilit cu partenerii, nici personalul specializat necesar.

Procedura de achizitie publica nu este, la momentul emiterii Ordinului atacat, finalizata si nu se poate estima in mod realist un termen rezonabil pentru semnarea contractului, dat fiind importanta si complexitatea obiectivului, numarul de oferte depuse si previzibilitatea unor contestatii la C.N.S.C. ori a unor plangeri la Curtea de Apel Bucuresti. In aceste conditii, includerea acestui proiect in Ordinul atacat este vadit prematura, fiind necesar ca posibilitatea reala de implementare de catre C.N.I.R. sa fie analizata, daca este cazul, doar ulterior finalizarii procedurii de achizitie publica si in raport cu datele concrete disponibile la acel moment.

Cu privire la obiectivul „Alternativa Techirghiol”, transferul este la fel de prematur, raportat la stadiul actual al procedurii si la specificitatea tehnica a obiectivului. Procedura de achizitie publica nu este finalizata, iar contractul nu este semnat. Mai mult, sursa de finantare este incerta, aspect anuntat transparent in documentatia de atribuire prin introducerea unei conditii suspensive, ceea ce face imposibila estimarea unui termen rezonabil pentru semnarea contractului, inclusiv prin raportare la eventuale reevaluari dispuse de C.N.S.C. sau de Curtea de Apel Bucuresti.

Din punct de vedere tehnic, obiectivul este unul deosebit de anevoios, incluzand Podul peste Canalul Dunare-Marea Neagra si terasamente cu pamanturi specifice zonei litorale (loess,



**COMPANIA NATIONALA DE ADMINISTRARE A
INFRASTRUCTURII RUTIERE S.A.**

Bdul Dinicu Golescu 38, sector 1, București, Romania, 010873

Tel.: (+4 021) 264 32 00 Fax: (+4 021) 312.09.84

Email: office@andnet.ro, registraturacnair@andnet.ro

CUI 16054368; J2004000552406/13.03.2025;

Capital social 33.063.520 LEI

www.erovinieta.ro



aluviuni), pentru care o buna implementare presupune atat acordarea unei atentii sporite, cat si resurse umane si materiale aferente, de care C.N.I.R. nu dispune in mod obiectiv la momentul actual. La acestea se adauga faptul ca C.N.A.I.R. a demarat deja procedurile de expropriere prin atribuirea contractului de servicii de cadastru si a initiat procedurile de relocare a utilitatilor cu detinatorul de utilitati Transgaz S.A. (prin Protocol incheiat in considerarea existentei unei magistrale de gaz care intersecteaza traseul lucrarii pe o portiune de aproximativ 160 m). Aceste demersuri institutionale, integrate in cadrul C.N.A.I.R., nu pot fi reluate sau preluate de C.N.I.R. fara afectarea termenelor si fara generarea de costuri si pierderi suplimentare, in dauna interesului public.

Subliniem că aprecierea privind insuficiența capacității C.N.I.R. nu este o simplă afirmație a subscrisei, ci se întemeiază pe informații publice accesibile oricărui observator, inclusiv autorității emitente a Ordinului atacat:

- organigrama C.N.I.R. – S.A., publicată oficial pe pagina de internet a acesteia (www.cnir.ro), prevede, la momentul emiterii Ordinului atacat, un număr extrem de redus de posturi raportat la dimensiunea portofoliului de proiecte gestionat;
- conform declarațiilor publice ale conducerii C.N.I.R., organigrama companiei cuprinde 86 de posturi, din care efectiv ocupate erau, la acel moment, 73 de posturi;
- aceleasi declarații confirmă că, potrivit Scrisorii de așteptări emise de autoritatea publică tutelară (Ministerul Transporturilor și Infrastructurii), ținta strategică prevăzută este de 400 de salariați;
- rezultă, așadar, o diferență netă, recunoscută public, de aproximativ 76% între numărul de posturi efectiv ocupate (73) și numărul de posturi necesare conform Scrisorii de așteptări (320), respectiv o diferență de peste 80% față de ținta legală de 400 de salariați.

Aceste informații publice fac dovada, prin ele însele, a faptului că, la momentul emiterii Ordinului atacat, C.N.I.R. nu dispunea, în mod obiectiv, de personalul necesar pentru a prelua cinci proiecte de infrastructură de mare complexitate, în condițiile cerute de art. 66 din OUG nr. 55/2016.

Mai mult decât atât, subscrisea a luat act, din informațiile publice, despre existența unui demers inițiat de către C.N.I.R., în cursul anului 2026, prin care aceasta solicită însuși

Guvernului României, prin intermediul autorității publice tutelare, aprobarea suplimentării numărului de posturi din organigramă și creșterea corespunzătoare a cheltuielilor de natură salarială. Acest demers presupune că:

- C.N.I.R. recunoaște, în mod expres și formal, că la finele anului 2025 nu dispunea de capacitatea instituțională suficientă pentru îndeplinirea mandatului său legal;
- C.N.I.R. solicită Guvernului majorarea numărului de posturi, invocând tocmai necesitatea consolidării capacității administrative în vederea preluării etapizate a proiectelor de la C.N.A.I.R. și a implementării proiectelor strategice;
- C.N.I.R. recunoaște lipsa dimensionării adecvate a resursei umane, condiția legală de continuitate în implementarea proiectelor nu poate fi îndeplinită;
- caracterul prospectiv – iar nu actual – al capacității C.N.I.R.: capacitatea de preluare urmează a fi construită gradual, pe parcursul mai multor luni, prin proceduri succesive de recrutare, integrare și formare profesională.

Or, ordinul atacat impune transferul a cinci proiecte într-un termen de 15 zile, ignorând în mod flagrant faptul că, prin propria recunoaștere a C.N.I.R., capacitatea efectivă de preluare nu există la momentul actual și nu poate fi atinsă, în cel mai optimist scenariu, decât la finele anului 2026.

La momentul emiterii Ordinului atacat, C.N.I.R. avea deja în portofoliu 11 proiecte de infrastructură rutieră, transferate prin Ordinul nr. 872/2024 (în forma sa inițială), aflate în diverse stadii de implementare. Adăugarea, prin Ordinul atacat, a încă 5 proiecte – multe dintre acestea de complexitate ridicată, precum „Pod peste Dunăre, Giurgiu – Ruse II” sau „Autostrada Sibiu – Brașov – Secțiunea Făgăraș – Brașov” – conduce la un portofoliu total de 16 proiecte, care trebuie gestionat de o structură organizatorică ce are, în prezent, doar 73-75 de salariați efectivi.

Această disproporție este, prin sine, suficientă pentru a demonstra încălcarea art. 66 din OUG nr. 55/2016: nu există nicio rațiune obiectivă pentru a aprecia că o entitate cu o organigramă de 86 de posturi și 73-75 de angajați efectivi ar putea asigura, în mod simultan, „continuitate în implementarea” a 16 proiecte majore de infrastructură rutieră, care implică obligații complexe de monitorizare, derulare a achizițiilor publice, gestionare a contractelor de execuție și de consultanță, coordonare a proiectării, gestionare a litigiilor, raportare către instituțiile finanțatoare europene etc.



**COMPANIA NATIONALA DE ADMINISTRARE A
INFRASTRUCTURII RUTIERE S.A.**

Bdul Dinicu Golescu 38, sector 1, București, Romania, 010873

Tel.: (+4 021) 264 32 00 Fax: (+4 021) 312.09.84

Email: office@andnet.ro, registraturacnair@andnet.ro

CUI 16054368; J2004000552406/13.03.2025;

Capital social 33.063.520 LEI

www.erovinieta.ro



Cuantificand obiectiv portofoliul deja existent al C.N.I.R. la data emiterii Ordinului atacat, acesta cumuleaza obiective de investitii in lungime totala de **peste 777 km de autostrada si/sau drum expres** (anterior emiterii Ordinului atacat), distribuite intre: (i) proceduri de achizitie publica in desfasurare, in mare parte blocate prin contestatii la C.N.S.C. si plangeri la Curtea de Apel Bucuresti (Autostrada Targu Neamt-Iasi-Ungheni Tronsoanele 1-4, Drum Expres Bacau-Piatra Neamt, Legatura rutiera AIHC etc.); (ii) contracte de lucrari in implementare (Autostrada Brasov-Targu Mures-Cluj-Oradea Sectiunea 3C2, Drum Expres Focsani-Braila, A8 Tronsoanele Ditrau-Grinties, Grinties-Pipirig, Sarateni-Joseni, Joseni-Ditrau); (iii) contracte de servicii pentru studii de fezabilitate (B-Giurgiu, Brasov-Bacau, Ploiesti-Brasov, Braila-Tulcea), in mare parte cu termene contractuale depasite, fara nici receptia Studiului Geotehnic.

Adaugarea, prin Ordinul atacat, a inca **320 km suplimentari** de obiective majore de interes national (Drum Expres Arad-Oradea ~120 km cu 3 contracte FIDIC Rosu in executie, Autostrada Bucuresti-Alexandria ~90 km in faza de avizare a indicatorilor tehnico-economici, Autostrada Sibiu-Brasov, Sectiunea Fagaras-Brasov ~50 km in procedura de mediu avansata, Alternativa Techirghiol 31 km cu sursa de finantare aflata sub conditie suspensiva, Pod peste Dunare Giurgiu-Ruse II 30 km cu finantare CEF mobilitate militara), peste portofoliul existent, conduce la un portofoliu cumulat de peste 1.000 km, a carui implementare nu poate fi asigurata in mod obiectiv de o entitate cu 73-75 de angajati efectivii.

Antecedentul concret al incapacitatii C.N.I.R. de a gestiona proceduri de achizitie publica de anvergura. Caracterul nu doar formal, ci si concret al insuficientei capacitatii C.N.I.R. este demonstrat de modul in care aceasta companie gestioneaza, la data formularii prezentei, procedurile de achizitie publica aferente proiectului Autostrada Targu Neamt-Iasi-Ungheni (A8), finantat prin programul SAFE: toate cele patru tronsoane se afla in faza de contestatii la C.N.S.C., respectiv plangeri si cai extraordinare de atac la Curtea de Apel Bucuresti, fiind dispusa reevaluarea unor proceduri si existand riscul concret al pierderii finantarii pe intreg obiectivul daca un contract nu este semnat pana la 31.05.2026.

Aceste antecedente confirma ca C.N.I.R. nu dispune in prezent de capacitatea operationala necesara pentru a duce la final proceduri complexe de achizitie publica si a sustine

apararea acestora in fata C.N.S.C. si a instantelor, ceea ce face cu atat mai nelegala decizia de a-i transfera, prin Ordinul atacat, inca 5 obiective majore.

Verificarea respectării condiției prevăzute la art. 66 din OUG nr. 55/2016 nu se poate realiza în mod formal sau declarativ, ci presupune o evaluare obiectivă a capacității efective a C.N.I.R. de a prelua proiectele. Această evaluare ar fi trebuit să cuprindă, cel puțin:

- o analiză a corelației dintre volumul total al proiectelor transferate (cumulat cu cele aflate deja în portofoliu) și numărul efectiv de salariați specializați;
- o evaluare a expertizei tehnice, juridice și financiare disponibile în cadrul C.N.I.R. pentru fiecare dintre proiectele specifice transferate (de exemplu, proiectul „Pod peste Dunăre, Giurgiu – Ruse II” presupune o expertiză tehnică foarte specifică);
- o analiză a impactului transferului asupra contractelor de execuție lucrări în derulare, precum și asupra angajamentelor financiare asumate prin fonduri europene;
- o evaluare a calendarului de recrutare și operaționalizare a noilor structuri, raportat la termenul de 15 zile impus pentru încheierea protocolului.

Nicio asemenea evaluare nu a fost realizată – sau, în orice caz, dacă a fost realizată, ea nu se reflectă în motivarea Ordinului atacat și nu a fost adusă la cunoștința C.N.A.I.R., singura entitate care deține informațiile complete privind stadiul proiectelor transferate.

D. Nelegalitatea în raport cu obiectul transferului

Intr-o abordare riguros formală a legii în privința obiectului transferului de proiecte între cele două companii publice, trebuie observat că, potrivit art. 22 din O.U.G. nr. 55/2016, cu modificările și completările ulterioare, **“Procedurile legale privind implementarea proiectelor noi de infrastructură de transport, precum și cele pentru proiectele de infrastructură de transport rutier preluate prin transfer de la C.N.A.I.R. se inițiază, se derulează și se finalizează de către C.N.I.R. cu respectarea prevederilor legale în domeniu”**.

Din economia acestui text legal rezultă că (i) atât proiectele noi, inițiate de C.N.I.R. de la bun început, în calitate sa de dezvoltator al infrastructurii rutiere de interes național, potrivit competenței acesteia de dezvoltator al infrastructurii rutiere de interes național, cât și (ii) cele preluate de la C.N.A.I.R. – proiecte care inițial fuseseră cuprinse în programul de investiții gestionat de aceasta -, *trebuie să fie integral realizate de C.N.I.R.*, pentru a putea delimita responsabilitatea legală, administrativă și managerială a companiei publice care gestionează respectivele proiecte.



In plus, dincolo de necesitatea delimitarii responsabilitatilor publice si juridice intre cele doua companii, in intentia legiuitorului este limpede ca proiectele care fac obiectul transferului trebuie sa fie in faza incipienta, fara sa fi fost initiate proceduri de vreun fel pentru realizarea acestora, tocmai pentru o predictibilitate a activitatii celor doua companii.

Altminteri, ar insemna ca proiectele se pot preda oricand, in orice stadiu, fara nicio justificare obiectiva, ceea ce constituie o incalcare a principiului buneii administrari si, in esenta, incalca principiul legalitatii actului administrativ astfel emis.

Or, cel putin pentru obiectivele de investitii "*Alternativa Techirghiol*" si "*Pod peste Dunare, Giurgiu-Ruse IP*", insusi Ordinul prevede incheierea protocoalelor de predare-preluare in termen de 15 zile *de la finalizarea procedurii de achizitie*, ceea ce presupune ca, la momentul emiterii Ordinului, nu erau indeplinite conditiile pentru transferul acestora intre cele doua companii.

Cu referire la acestea, este mai mult decat limpede ca, practic, aceste proiecte **sunt initiate de C.N.A.I.R. si, de aceea, nu pot fi transferate** fara o evaluare temeinica a capacitatii companiei care le preia si, in genere, a consecintelor transferului, in dauna drepturilor si intereselor acesteia, dar mai ales in dauna interesului public al realizarii acestora in termen.

Din aceasta perspectiva, O.M.T.I. nr. 475/05.05.2026 nu contine nicio fundamentare, macar sintetica, a ratiunii pentru care s-a decis, intempestiv, transferul celor 5 proiecte intre companiile nominalizate, astfel incat, la nivel aparent, dispozitia administrativa se impune a fi reanalizata si, in perspectiva mentinerii acesteia, verificata in regim contencios, in conditiile in care C.N.A.I.R. considera ca transferul nu indeplineste conditiile de legalitate necesare.

Desigur, in istoricul comun al celor doua companii au existat situatii de transfer al unor proiecte deja initiate de C.N.A.I.R. si care, o data cu operationalizarea C.N.I.R., au fost transferate in diverse stadii de realizare, insa in fiecare dintre acestea *au fost preevaluate riscurile de intarziere sau de blocare ori de nerealizare a obiectivelor*, cauzate de operatiunea in sine de transfer, nefiind identificate indicii de confirmare a unor potentiale evenimente negative care sa aiba impact semnificativ in privinta acelor proiecte.

Or, in privinta O.M.T.I. nr. 475/05.05.2026, **transferul celor 5 proiecte prezinta riscuri semnificative de afectare in sens negativ a obiectivelor de investitii**, care fac obiectul

acestui, din considerente care privesc resursele administrative si umane ale C.N.I.R. la data emiterii ordinului in cauza.

E. Nelegalitatea derogărilor instituite prin art. 2 și art. 3 din Ordinul atacat

Termenul de 15 zile instituit prin art. 2 din Ordinul atacat pentru încheierea protocoalelor de predare-preluare aferente proiectelor „Drum Expres Arad – Oradea”, „Autostrada București – Alexandria” și „Autostrada Sibiu – Brașov – Secțiunea Făgăraș – Brașov” este imposibil de respectat din punct de vedere material și juridic, având în vedere conținutul obligatoriu al protocolului de predare-preluare, astfel cum acesta este reglementat la art. 67 și art. 68 din OUG nr. 55/2016.

Astfel, art. 67 din OUG nr. 55/2016 prevede că protocolul de predare-preluare trebuie să conțină: stadiul implementării proiectului, contractele încheiate, indiferent de natura acestora, stadiul litigiilor și orice alte categorii de informații considerate ca fiind necesare pentru implementare. Anexele la protocol, conform art. 68, cuprind contractele de servicii, contractele de execuție lucrări, contractele de consultanță, contractele de asistență juridică, orice alte categorii de contracte legal încheiate, studiile de fezabilitate, studiile geotehnice, topografice, arheologice, studiile/acordurile de mediu, studiile hidrologice și orice alte categorii de studii elaborate.

Potrivit art. 21 alin. (2) din OUG nr. 55/2016, subrogarea în drepturile și obligațiile C.N.I.R. trebuie prevăzută în contractele de execuție lucrări, contractele de consultanță, contractele de proiectare și/sau în contractele de asistență juridică pe care aceasta urmează să le încheie potrivit legii și „se notifică către executantul de lucrări, consultant, proiectant sau prestator de servicii juridice înainte cu 15 zile calendaristice de la data intrării în vigoare a clauzelor contractuale de subrogare”.

Mai mult, art. 69 alin. (2) din OUG nr. 55/2016 stabilește că, de la data întocmirii protocolului de predare-preluare, C.N.I.R. „poate încheia acte adiționale cu părțile contractante, prin acordul de voință al părților”. Această dispoziție legală consacră în mod expres faptul că subrogarea efectivă în contractele în derulare nu se realizează automat prin transferul administrativ al proiectului, ci necesită acordul de voință al executantului/consultantului/proiectantului, care este terț față de raportul administrativ dintre minister, C.N.A.I.R. și C.N.I.R.

Stabilirea unui termen de 15 zile pentru încheierea protocolului ignoră această realitate juridică și creează riscul ca, în lipsa acordului terților contractanți, proiectele transferate să



rămână într-o stare de incertitudine contractuală, cu consecințe directe asupra continuității execuției lucrărilor, fapt ce contravine însuși scopului declarat al OUG nr. 55/2016 (asigurarea continuității în implementarea proiectelor de infrastructură de transport).

V. Vicii de oportunitate ale ordinului atacat

Independent de viciile de legalitate analizate mai sus, Ordinul atacat este afectat de grave vicii de oportunitate, care, deși nu intră, ca regulă, în sfera controlului de legalitate, sunt totuși susceptibile să determine revocarea actului administrativ de către emitent, în temeiul principiului bunei administrări și al competenței autorității emitente de a-și revoca propriile acte.

In mod evident, mentinerea deciziei de a transfera obiectivele vizate, intempestiv si fara o preevaluare a consecintelor multiple asociate acestei masuri, prezinta riscul afectării contractelor în derulare și al decomiterii fondurilor europene.

Astfel, transferul brusc, în termen de 15 zile, al proiectelor aflate în execuție, în mod specific al proiectului „Drum Expres Arad – Oradea” (cu ordin de începere emis pentru 2028), generează un risc semnificativ de discontinuitate contractuală. Executanții, consultanții și proiectanții actuali ai acestor proiecte au încheiat contractele cu C.N.A.I.R. în considerarea capacității operaționale, a expertizei tehnice și a istoricului relațional al acesteia. Orice modificare a autorității contractante, în lipsa unei tranziții ordonate, poate genera litigii, întârzieri în execuție și, finalmente, riscul decomiterii fondurilor europene alocate prin Programul Operațional Transport și prin Mecanismul de Redresare și Reziliență.

Paradoxal în contextul creat prin emiterea Ordinului contestat, însuși preambulul OUG nr. 55/2016 invocă, drept rațiune a adoptării actului normativ, *„riscul posibil de a decomite importante sume de bani din bugetul Uniunii Europene ca urmare a neimplementării proiectelor de infrastructură de transport rutier”*.

Or, transferul precipitat, intempestiv și cu consecințe imprevizibile, al unor proiecte aflate în derulare, fără asigurarea unei tranziții corespunzătoare, generează exact acel risc pe care OUG nr. 55/2016 își propune să îl prevină, aspect concret pe care actul contestat îl ignora, acesta creând un conflict de fond cu actul primar în temeiul caruia a fost emis, astfel încât legalitatea sa este evident afectată.

Transferul simultan a încă cinci proiecte majore, adăugate la cele 11 existente deja în lista aprobată prin Ordinul nr. 872/2024, suprasolicită capacitatea C.N.I.R., care, conform datelor publice, se află încă în proces de operaționalizare deplină. Concentrarea unui număr atât de mare de proiecte într-o singură entitate, care nu dispune încă de structura organizatorică și de personalul necesar gestionării lor, contravine ideii de specializare și eficiență care a stat la baza înființării C.N.I.R.

Emiterea Ordinului atacat fără efectuarea unei analize de impact prelabile (analiza stadiului proiectelor, a contractelor în derulare, a capacității de preluare a C.N.I.R., a impactului financiar asupra bugetului de stat și asupra fondurilor europene) constituie o gravă eroare de oportunitate, care justifică revocarea actului administrativ de către emitent.

Sub aspect comparativ, evaluarea oportunitatii transferului trebuie raportata la capacitatea reala, demonstrata in fapt, a celor doua companii. C.N.A.I.R. a derulat in ultimii 5 ani proceduri de achizitie publica si a semnat contracte de lucrari in valoare cumulata de **aproximativ 80 de miliarde de lei**, receptionand **numai in ultimii 2 ani aproximativ 350 km de autostrada si drum expres**.

Aceste rezultate operationale demonstreaza ca subscrisa dispune de structura, personalul si experienta necesare pentru a duce la bun sfarsit cele 5 proiecte vizate de Ordinul atacat, in vreme ce, asa cum s-a aratat, C.N.I.R. nu dispune in mod obiectiv de aceste resurse, fiind in proces de operationalizare partiala si gestionand cu dificultate procedurile aflate deja in portofoliul propriu. Transferul, in aceste conditii, contravine principiului eficientei utilizarii resurselor publice si al bunei administrari.

In acest cadru factual, mentinerea celor 5 proiecte in administrarea C.N.A.I.R. reprezinta solutia care asigura, in mod cumulativ, continuitatea contractuala (cu executantii, consultantii si proiectantii deja contractati), continuitatea institutionala fata de Comisia Europeana si fata de partenerii internationali (in special pentru Pod Giurgiu-Ruse II), continuitatea procedurala (pentru autorizarile, avizele si exproprierea deja initiate de C.N.A.I.R., in special pentru Brasov-Fagaras, Bucuresti-Alexandria si Alternativa Techirghiol) si valorificarea efectiva a capacitatii administrative existente.

În consecință, prin transferul dispus conform Ordinului contestat, se creează riscuri majore care se pot repercuta în mod direct asupra implementării proiectelor finanțate din fonduri europene, existând posibilitatea afectării absorbției fondurilor și a apariției unor



**COMPANIA NATIONALA DE ADMINISTRARE A
INFRASTRUCTURII RUTIERE S.A.**

Bdul Dinicu Golescu 38, sector 1, București, Romania, 010873
Tel.: (+4 021) 264 32 00 Fax: (+4 021) 312.09.84
Email: office@andnet.ro, registraturacnair@andnet.ro
CUI 16054368; J2004000552406/13.03.2025;
Capital social 33.063.520 LEI
www.erovinieta.ro



prejudicii aduse bugetului de stat, ca urmare a întârzierilor, neconformităților sau a unei capacități insuficiente de gestionare a riscurilor contractuale în etapa de execuție.

De aceea, sustinem ferm ca menținerea implementării proiectelor vizate de Ordinul contestat în administrarea CNAIR S.A. reprezintă soluția optimă din punct de vedere tehnic, juridic și administrativ, fiind de natură să asigure continuitatea, coerența și eficiența procesului de implementare a investiției.

În încheierea prezentei plângeri prealabile, subscrisa se vede îndatorată a supune atenției autorității emitente o contradicție de fond ce caracterizează însăși politica administrativă promovată, în acest moment, de Ministerul Transporturilor și Infrastructurii.

Este de notorietate publică, atât prin informațiile difuzate de conducerea executivă a C.N.I.R. – S.A. în spațiul mediatic, cât și prin datele aflate pe pagina oficială a acestei companii, că organigrama C.N.I.R. este, la momentul de față, vădit subdimensionată în raport cu obiectivele strategice asumate prin OUG nr. 55/2016 și prin Scrisoarea de așteptări emisă de autoritatea publică tutelară și că, în consecință, se află în curs demersuri oficiale având ca obiect consolidarea graduală a capacității instituționale a acestei companii.

Această stare de fapt – pe care însuși ministerul, în calitatea sa de inițiator sau avizator al demersurilor de consolidare, o asumă în mod implicit – se află în contradicție cu măsura dispusă prin Ordinul atacat. A recunoaște, pe de o parte, că o entitate publică se află într-un proces de construire graduală a propriei capacități operaționale, întrucât aceasta nu atinge, în prezent, nivelul cerut de lege, și a-i impune, pe de altă parte, prin același cadru administrativ, preluarea în termene comprimate a cinci proiecte suplimentare de infrastructură majoră, constituie două acțiuni care se neagă reciproc.

Astfel, art. 66 din OUG nr. 55/2016 condiționează transferul de existență efectivă, iar nu prospectivă, a capacității instituționale a C.N.I.R. Or, în condițiile în care însăși autoritatea publică tutelară a acestei companii recunoaște, prin acțiunea sa administrativă concomitentă, caracterul în curs al consolidării capacității, dispunerea

unui transfer suplimentar, anterior finalizării acestui proces, contravine în mod direct condiției de fond a normei legale invocate.

Totodată, măsura contravine finalității declarate a OUG nr. 55/2016, astfel cum aceasta rezultă din preambulul actului normativ, respectiv evitarea întârzierilor în implementarea proiectelor de infrastructură de transport rutier și a riscului de decommitere a fondurilor europene. În mod paradoxal, dislocarea administrativă a unor proiecte aflate în gestiune ordonată la C.N.A.I.R. – companie operațională, cu personal specializat, cu istoric contractual stabil și cu relații consolidate cu toți actorii implicați în implementarea proiectelor – către o entitate aflată într-un proces declarat de construire a propriilor capacități, generează tocmai acele riscuri pe care actul normativ urmărește să le prevină.

Soluția prudentă, conformă cu litera și spiritul OUG nr. 55/2016, ar fi fost aceea de a corela orice transfer suplimentar cu finalizarea efectivă a procesului de consolidare instituțională a C.N.I.R.

Adoptarea unei asemenea soluții ar fi asigurat respectarea integrală a condiției imperative prevăzute la art. 66 din OUG nr. 55/2016 și ar fi protejat, în egală măsură, atât bugetul consolidat al statului, cât și continuitatea contractelor de execuție aflate în derulare. Apreciem, în consecință, că Ordinul atacat se înscrie într-o contradicție internă a acțiunii administrative a Ministerului Transporturilor și Infrastructurii, ce nu poate fi remediată decât prin revocarea acestuia și prin reșezarea oricărui transfer ulterior într-un calendar corelat cu operaționalizarea efectivă a capacității C.N.I.R.

Pentru aceste considerente, solicităm Ministerului Transporturilor și Infrastructurii ca, în spiritul coerenței și al loialității instituționale care trebuie să caracterizeze acțiunea oricărei autorități publice, să procedeze la revocarea, în tot, a Ordinului nr. 475/05.05.2026, ca măsură unică și necesară pentru restabilirea legalității și a coerenței interne a acțiunii administrative.

Fata de toate cele mai sus expuse, va solicitam respectuos, in calitate de emitent al actului administrativ, tinand seama de toate argumentele mai sus expuse si in temeiul principiului revocabilitatii actelor administrative, mai cu seama in cazul in care entitatea



**COMPANIA NATIONALA DE ADMINISTRARE A
INFRASTRUCTURII RUTIERE S.A.**
Bdul Dinicu Golescu 38, sector 1, București, Romania, 010873
Tel.: (+4 021) 264 32 00 Fax: (+4 021) 312.09.84
Email: office@andnet.ro, registraturacnair@andnet.ro
CUI 16054368; J2004000552406/13.03.2025;
Capital social 33.063.520 LEI
www.erovinieta.ro



vizata (subscrisa, C.N.A.I.R.) solicita acest demers, pentru a preveni efectele nelegale ale actului contestat, sa dispuneti admiterea plângerii, astfel cum a fost formulată.

Depunem prezenta Plangere prealabila intr-un exemplar original, la Registratura Ministerului Transporturilor si Infrastructurii.

Cu deosebita stima,

Director General C.N.A.I.R. S.A.,

Cristian PISTOL

Director Direcția Economică și Financiară,

Ionuț MAȘALA

Director Direcția Implementare Proiecte,

Mihai Felician CERNEȘTEAN

Director Direcția Tehnică,

Ionuț URECHEATU

Director Direcția Achiziții Publice,

Horia NICOLAE

Director Direcția Juridică,

Andrei FILIPESCU

Departament Avizare,

Valeriu ZANFIR