

DECIZII ALE CURȚII CONSTITUȚIONALE**CURTEA CONSTITUȚIONALĂ****DECIZIA Nr. 75**

din 14 februarie 2024

referitoare la obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor articolului unic pct. 1—4 din Legea pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ

Marian Enache	— președinte
Mihaela Ciochină	— judecător
Cristian Delliorga	— judecător
Dimitrie-Bogdan Licu	— judecător
Laura-Iuliana Scânteii	— judecător
Gheorghe Stan	— judecător
Livia Doina Stanciu	— judecător
Elena-Simina Tănăsescu	— judecător
Varga Attila	— judecător
Valentina Bărbățeanu	— magistrat-asistent

1. Pe rol se află soluționarea obiecției de neconstituționalitate a Legii pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ, obiecție formulată de 54 de deputați.

2. Obiecția de neconstituționalitate a fost înregistrată la Curtea Constituțională cu nr. 9.303 din 14 decembrie 2023 și formează obiectul Dosarului nr. 3.541A/2023.

3. În motivarea obiecției de neconstituționalitate se susține, mai întâi, că legea criticată contravine art. 47 și art. 136 alin. (2) și (4) din Constituție. În acest sens, se arată că, în conformitate cu principiile constituționale de administrare a bunurilor publice, nu societățile concesionare, ci autoritatea publică ar trebui să fie entitatea responsabilă pentru subconcesionarea bunurilor proprietate publică. Deși propunerea legislativă votată prevede că subconcesionarea se aprobă, pe baza studiului de oportunitate, prin hotărârea a Guvernului, a consiliilor locale, județene sau a Consiliului General al Municipiului București, după caz, acest mecanism contravine structurii adecvate de responsabilitate. În contextul actual, rolurile autorității publice și societăților sunt inversate. Un bun proprietate publică dat în concesiune unei societăți, în cazul în care acesteia nu îi este necesar sau nu îi poate folosi, ar trebui returnat autorității publice, care are competența de a decide ulterior asupra utilizării sau asupra modului de a dispune de acesta.

4. Se arată că art. 136 din Constituție instituie atât principiul inalienabilității bunurilor proprietate publică, cât și regula administrării acestora de către regii autonome ale statului sau instituții publice, concesionarea apărând ca o excepție. De aceea, reglementarea concesionării ar trebui să țină seama de principiile constituționale care guvernează regimul proprietății publice.

5. În cazul în care o concesiune nu își atinge obiectivele stabilite, autoritatea competentă ar trebui să aibă prerogativa de a incesionară nou și poate de concesionare. Societatea de clienți sau subconcesionatori pentru bunul respectiv, pentru ca ulterior să solicite doar o aprobare formală din partea autorității. Societatea în cauză nu poate deține autoritatea legală de a iniția acțiuni referitoare la gestionarea bunurilor statului, nesocotindu-se principiile de administrare eficientă și transparentă a proprietății publice.

6. De asemenea, neconstituționalitatea noilor prevederi introduse derivă din lipsa de previzibilitate în ceea ce privește

reglementarea subconcesionării. Astfel, nu este clar definit intervalul temporal în care societatea concesionară este autorizată să subconcesioneze bunul proprietate publică. Această ambiguitate textului: dacă societatea intenționează să subconcesioneze bunul încă din primul an de concesionare, se pune problema capacității sale inițiale de a finaliza lucrarea asumată prin contractul inițial de concesionare. În schimb, dacă subconcesionarea este permisă sau are loc în ultimul an de concesionare, se ridică întrebarea legitimității, legalității și eficienței unei astfel de acțiuni întârziate, atunci când scopul concesionării trebuia să fie deja împlinit. Această incertitudine în cadrul legislativ afectează principiile de administrare eficientă și responsabilă a bunurilor publice și în mod special drepturile cetățenilor de a beneficia de lucrări și servicii publice de calitate.

7. De altfel, referitor la durata subconcesiunii, raportat la faptul că o concesiune se poate încheia pe maximum 49 de ani, precizează că în cazul subconcesiunii nu este prevăzută o durată maximă și că subconcesiunea peste termen nu va fi o modalitate care să ducă la prelungirea concesiunii.

8. Conform art. 47 și art. 136 alin. (2) și (4) din Constituție, autoritățile publice ar trebui să se concentreze pe administrarea responsabilă și transparentă a serviciilor publice. Mandatul principal al statului nu îl reprezintă crearea și implementarea de strategii pentru obținerea de profit, ci asigurarea unei gestionări eficiente și transparente a resurselor și a serviciilor în numele și pentru beneficiul cetățenilor. Deși este esențial ca serviciile publice să nu funcționeze cu deficite financiare, obiectivul primar al autorităților ar trebui să fie administrarea acestor servicii într-o manieră care să reflecte interesele și nevoile cetățenilor, nu generarea de profituri financiare.

9. Un alt exemplu de lipsă de predictibilitate în propunerea legislativă votată, care contravine art. 1 alin. (5) din Constituție, se referă la destinația veniturilor generate de subconcesiune. Este neclar dacă aceste venituri ar trebui să revină companiei concesionare sau autorității publice. De exemplu, în cazul Societății de Transport București (STB), care deține în concesiune anumite depouri, prin propunerea votată, STB va începe să desfășoare activități imobiliare și subconcesionarea spațiilor, cu reținerea profiturilor obținute. Această practică ar transforma companiile publice în agenții imobiliare sau în entități de comercializare a bunurilor, depășind sfera lor de activitate fundamentală. Astfel, alocarea veniturilor din subconcesiune ar putea determina companiile să se concentreze pe căutarea de clienți pentru subînchirierea bunurilor, în loc să își îndeplinească misiunea primară, încalcându-se astfel art. 47 și art. 136 alin. (2) și (4) din Constituție.

10. De asemenea, propunerea votată nu interzice subconcesionarea repetată. Astfel, se pot crea lanțuri de subconcesionări, în care fiecare nivel succesiv de subconcesionare ar putea reduce progresiv beneficiile care ar trebui să revină autorității publice. Este posibil ca, prin această serie de tranzacții, autoritatea publică, proprietarul inițial al bunului, să se afle în situația de a beneficia foarte puțin sau deloc din valorificarea bunului respectiv, ceea ce ar contraveni

principiului eficienței administrării bunurilor publice și ar putea submina scopul inițial al concesiunii, care este valorificarea adecvată a bunurilor în interesul public.

11. În contextul acestui scenariu în care subconcesiunea se repetă, capacitatea și responsabilitatea statului de a exercita un control efectiv și a asigura livrarea unor servicii de calitate sunt semnificativ diminuate. Aceasta ar putea conduce la o supraveghere inadecvată a calității serviciilor prestate de-a lungul întregului lanț de subconcesiune, afectând astfel comunitatea și drepturile cetățenilor de a beneficia de servicii de înaltă calitate. Autoritatea publică este cea care răspunde și care trebuie să își asume o organizare și transparență adecvate. Într-o astfel de situație complexă, cu multiple niveluri de subconcesiune, transparența și responsabilitatea sunt compromise.

12. Se mai susține că legea supusă controlului contravine și art. 135 din Constituție. În motivarea acestei critici, se arată că, în avizul emis de Consiliul Concurenței, se atrage atenția asupra faptului că, de vreme ce situația implică transfer de resurse publice (bunuri proprietate publică), pentru ca măsura de subconcesiune să nu implice ajutor de stat, aceasta ar trebui să se facă printr-o procedură concurențială, deschisă, transparentă, necondiționată, în cadrul căreia criteriul economic să dețină o pondere importantă, sau să se asigure faptul că subconcesionarul va plăti prețul pieței pentru utilizarea activelor subconcesionate. În caz contrar, măsura poate implica ajutor de stat. De aceea, Consiliul Concurenței consideră necesară completarea textului proiectului de lege cu prevederi în acest sens. De asemenea, acesta a apreciat că redevența pe care concesionarii trebuie să o plătească statului pentru bunurile concesionate ar trebui să respecte același principiu, respectiv să fie stabilită la nivelul pieței, pentru a nu implica posibil ajutor de stat.

13. Autorii obiecției de neconstituționalitate susțin că modificarea legii în sensul instituirii unei excepții pentru permiterea subconcesiunii bunurilor proprietate publică va conduce la impacte financiare negative, contrare dispozițiilor constituționale referitoare la economia statului român. Subconcesiunea către parteneri inadecvați sau lipsa unor criterii clare de stabilire a costurilor crește cheltuielile și compromise eficiența financiară a bunurilor proprietate publică.

14. De asemenea, legea nu conține reguli și proceduri clare pentru subconcesiune, care să fie susceptibile de a-i asigura cedentului un control direct asupra modului în care subconcesionarul își desfășoară activitățile. Această lipsă a supravegherii directe poate genera un proces de implementare a serviciilor sau a proiectelor care nu este conform cu standardele, procedurile sau obiectivele inițiale prevăzute în contractul de concesiune. O subconcesiune necontrolată sau neevaluată în mod adecvat afectează calitatea și performanța serviciilor sau proiectului în cauză. Legea criticată nu cuprinde criterii clare de selecție și evaluare a potențialilor subconcesionari, iar atribuirea directă către aceștia a bunurilor proprietate publică, fără recurgerea la anumite proceduri juste, poate duce la atragerea de parteneri care nu sunt în măsură să ofere calitatea sau nivelul de performanță necesar utilizării în mod eficient a resurselor publice în interesul cetățenilor statului român.

15. Mai mult, această lege încalcă principiul concurenței loiale, în sensul că diminuează posibilitatea operatorilor economici de a participa la o procedură previzibilă și echitabilă, astfel că le este încălcat dreptul de a-și desfășura activitatea economică într-un mediu favorabil. O presupusă subconcesiune repetată către aceeași entitate sau același grup restrâns de entități poate avea drept consecință monopolizarea anumitor segmente de piață sau servicii, limitând astfel concurența și împiedicând accesul altor actori economici la aceste domenii.

16. Se invocă Decizia Curții Constituționale nr. 230 din 14 martie 2007, precizându-se că, în speță, statul nu doar că nu asigură mediul concurențial, ci chiar deschide posibilitatea monopolizării pieței de către anumiți operatori, în detrimentul celorlalți operatori economici.

17. Din jurisprudența Curții Constituționale rezultă că limitările aduse libertății economice trebuie să îndeplinească următoarele condiții: să fie nediscriminatorii; să fie justificate de un interes general; să fie necesare obiectivului urmărit de legiuitor și să fie proporționale cu scopul propus.

18. În speță, nu sunt îndeplinite nici condițiile referitoare la interesul general și la proporționalitatea cu scopul propus. Interesul general este mai degrabă unul privat, particular, iar afectarea liberei concurențe nu doar că nu este proporțională cu scopul propus, ci concurența lipsește complet.

19. În acest sens, se arată că libera concurență stimulează eficiența economică, deoarece actorii economici/companiile sunt nevoiți/nevoite să îmbunătățească calitatea produselor și să diminueze costurile pentru a rămâne competitivi/competitive. Acest lucru duce la o utilizare mai eficientă a resurselor și la creșterea generală a bunăstării economice. De asemenea, libera concurență încurajează inovarea. Într-un mediu concurențial, companiile sunt motivate să dezvolte tehnologii noi și să îmbunătățească produsele pentru a atrage clienții. Această inovare contribuie la progresul economic și tehnologic. Principiile și regulile privind libera concurență sunt concepute și ar trebui să fie prevăzute în norma juridică pentru a preveni formarea monopolurilor sau a pozițiilor dominante pe piață. Monopolurile pot limita opțiunile consumatorilor și pot reduce stimulentele pentru îmbunătățirea produselor sau serviciilor. Libera concurență asigură oferirea către consumatori a unei game mai largi de produse și servicii de calitate, oferindu-le mai multe opțiuni și posibilitatea de a alege conform preferințelor lor. Această diversitate sporește bunăstarea consumatorilor. Prin competiția liberă între companii, prețurile au tendința de a scădea, beneficiind astfel atât consumatorii, cât și întregul mediu economic. Regulile clare privind libera concurență contribuie la menținerea unei piețe competitive și la prețuri accesibile pentru bunurile și serviciile esențiale. De asemenea, într-un mediu concurențial, întreprinderile sunt împinse să fie mai eficiente și să își optimizeze operațiunile pentru a rămâne competitive. Acest lucru conduce la o utilizare mai judicioasă a resurselor și la creșterea performanței economice. Libera concurență joacă un rol important în dezvoltarea economică. Prin crearea unui mediu propice pentru afaceri și inovare, regulile clare privind concurența pot atrage investiții străine, pot stimula crearea de locuri de muncă și pot spori creșterea economică. Prin implementarea unor reguli clare privind libera concurență, legea ar trebui să ofere un cadru care să susțină funcționarea eficientă a pieței și să promoveze beneficii economice și sociale pe termen lung. Aceste reguli asigură competiția echitabilă și o piață care funcționează în beneficiul consumatorilor, întreprinderilor și economiei în ansamblu. Se arată că aceste aspecte sunt reținute și în jurisprudența Curții Constituționale, respectiv Decizia Curții Constituționale nr. 230 din 14 martie 2007.

20. Se mai critică și faptul că propunerea legislativă votată este nejustificată și nefundamentată cu privire la soluția legislativă adoptată, iar documentul de fundamentare (expunerea de motive) este, atât formal, cât și substanțial, neconform din perspectiva normelor de tehnică legislativă prevăzute în Legea nr. 24/2009 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, aspect incompatibil cu principiul legalității statuat de art. 1 alin. (5) din Constituție, survenind o abatere de la obiectivul urmărit de inițiatorul proiectului de lege.

21. În argumentarea acestei susțineri, autorii sesizării arată că, potrivit expunerii de motive a legii votate, în conformitate cu

prevederile art. 59 alin. (5) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 54/2006 privind regimul contractelor de concesiune de bunuri proprietate publică, până la adoptarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ, administrațiile zonelor libere au organizat licitații publice și au încheiat contracte de subconcesiune a terenului în zonele libere, realizând astfel venituri din aceste activități. Apariția noului Cod administrativ a abrogat în totalitate Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 54/2006. Odată cu adoptarea noului Cod administrativ, art. 315 nu mai preia în integralitate art. 59 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 54/2006, respectiv posibilitatea societăților de stat (cu capital majoritar sau integral) să procedeze la subconcesionarea unor bunuri proprietate publică, rezultatul imediat fiind scăderea veniturilor acestora prin imposibilitatea desfășurării uneia dintre activitățile prevăzute de Legea nr. 84/1992 privind dîmle zonelor libere, motiv pentru care s-a inițiat modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 57/2019, din perspectiva reintroducerii prevederilor în materie de subconcesionare, în forma existentă în Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 54/2006, în prezent abrogată.

22. Cu toate că în expunerea de motive se precizează că obiectivul declarat și urmărit de către inițiatori îl constituie reglementările prevăzute în Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 54/2006, legea adoptată nu conține proceduri sau principii similare celor regăsite în ordonanța de urgență menționată și optează, în schimb, pentru atribuirea directă.

23. De altfel, reglementarea adoptată nu cuprinde niciun fel de proceduri sau principii, ci stabilește că este posibilă doar atribuirea directă de contracte de concesiune, deși chiar inițiatorii menționează în expunerea de motive că administrațiile zonelor libere au organizat licitații publice în baza reglementării anterioare. Sub acest aspect, se arată că art. 13 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 54/2006 reglementa în mod cuprinzător anumite principii care garantau respectarea prevederilor constituționale: transparența — punerea la dispoziția tuturor celor interesați a informațiilor referitoare la aplicarea procedurii pentru atribuirea contractului de concesiune; tratamentul egal — aplicarea, într-o manieră nediscriminatorie, de către autoritatea publică, a criteriilor de atribuire a contractului de concesiune; proporționalitatea — orice măsură stabilită de autoritatea publică trebuie să fie necesară și corespunzătoare naturii contractului; nediscriminarea — aplicarea de către autoritatea publică a acelorași reguli, indiferent de naționalitatea participanților la procedura de atribuire a contractului de concesiune, cu respectarea condițiilor prevăzute în acordurile și convențiile la care România este parte; libera concurență — asigurarea de către autoritatea publică a condițiilor pentru ca orice participant la procedura de atribuire să aibă dreptul de a deveni concesionar în condițiile legii, ale convențiilor și acordurilor internaționale la care România este parte. Niciuna dintre aceste exigențe nu a fost satisfăcută prin reglementarea textului votat de Parlament. Actul normativ ar trebui să prevadă reguli clare, precum cele menționate.

24. Se susține, de asemenea, că reglementarea este în contradicție cu art. 872 din Codul civil, cu referință la exercitarea dreptului de concesiune, care menționează că sub sancțiunea nulității absolute, concesionarul nu poate înstrăina și nici nu poate greva bunul dat în concesiune sau, după caz, bunurile destinate ori rezultate din realizarea concesiunii și care trebuie, potrivit legii sau actului constitutiv, să fie predate concedentului la încetarea, din orice motive, a concesiunii. Or, în reglementarea actuală, subconcesionarea pare a fi tocmai o grevare a bunului dat în concesiune, subsecvent regimului concesiunii. De altfel, aceasta era și rațiunea pentru care se interzicea în mod expres subconcesionarea în Codul

administrativ, fiind în contradicție în sine cu atributele proprietății publice definite în Codul civil și noțiunea de răspundere a părților contractuale. Se pune astfel problema față de cine va răspunde subconcesionarul — față de cel care a subconcesionat sau față de autoritatea publică. Astfel, modificarea făcută nu se corelează cu ceea ce prevede Codul civil în materie, care enumeră drepturile reale referitoare la proprietatea publică. Între aceste drepturi nu este prevăzută subconcesiunea. În aceste condiții, este evident că propunerea legislativă votată încalcă principiul securității juridice și principiul legalității, statuate de art. 1 alin. (5) din Constituție.

25. Totodată, în opinia autorilor sesizării, soluția normativă generează dezechilibre, fără a exista vreo motivare obiectivă și rațională care să le justifice. Aceasta pentru că prin acordarea preferențială a contractelor, fără un proces competitiv deschis, se creează un avantaj injust pentru anumite entități, în detrimentul altor societăți care ar putea dori să participe la licitații. Acest tip de operare exclude în mod inechitabil companiile interesate care nu au acces la aceste oportunități și, prin urmare, subminează principiul egalității de șanse. În esență, atribuirea directă a subconcesiunilor fără un proces de licitație transparent și deschis tuturor participanților potențiali contravine spiritului de justiție și imparțialitate garantat de Legea fundamentală.

26. Prin textele criticate, pretinsa posibilitate acordată companiilor naționale, societăților naționale sau societăților aflate în subordinea, sub autoritatea sau în coordonarea autorităților administrației publice centrale ori locale de a subconcesiona bunurile proprietate publică primite în concesiune se traduce, în fapt, într-o posibilitate de atribuire a contractelor „firmelor de casă”, menită să mimeze rezolvarea problemei privind scăderea veniturilor societăților de stat (cu capital majoritar sau integral) prin imposibilitatea desfășurării uneia dintre activitățile prevăzute de Legea nr. 84/1992.

27. Permitea subconcesionării bunurilor proprietate publică de către companiile naționale sau societățile subordonate autorităților publice generează o situație de discriminare în detrimentul altor potențiali investitori sau concurenți. Acest lucru contravine principiilor de concurență loială și de transparență în procesul de concesiune a bunurilor publice. Astfel, legea votată duce la practici neconcurențiale și subminează piața liberă și echitabilă și contravine principiului egalității în fața legii, consacrat la art. 16 alin. (1) din Constituție.

28. În conformitate cu dispozițiile art. 16 alin. (2) din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, obiecția de neconstituționalitate a fost comunicată președinților celor două Camere ale Parlamentului și Guvernului pentru a-și exprima punctele lor de vedere.

29. Președinții celor două Camere ale Parlamentului și Guvernul nu au comunicat punctele lor de vedere asupra obiecției de neconstituționalitate.

CURTEA,

examinând obiecția de neconstituționalitate, raportul întocmit de judecătorul-raportor, dispozițiile legii criticate, raportate la prevederile Constituției, precum și Legea nr. 47/1992, reține următoarele:

30. Obiectul controlului de constituționalitate îl constituie, potrivit actului de sesizare, prevederile Legii pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ. În realitate, din motivarea obiecției de neconstituționalitate, rezultă că autorii acesteia critică doar dispozițiile articolului unic pct. 1—4, care vizează modificarea prevederilor Codului administrativ referitoare la concesiunea bunurilor publice. Restul prevederilor legii supuse controlului de constituționalitate (respectiv articolul unic pct. 5—7) privesc darea în folosință gratuită a bunurilor proprietate publică, asupra

căroră nu poartă criticile formulate. În consecință, Curtea va circumscrie obiectul sesizării de neconstituționalitate la dispozițiile articolului unic pct. 1—4 din Legea pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ.

31. Prevederile legale criticate au următorul conținut normativ:

„Articolul unic pct. 1—4 — Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 555 din 5 iulie 2019, cu modificările și completările ulterioare, se modifică și se completează după cum urmează:

1. La articolul 305, alineatul (1) se modifică și va avea următorul cuprins:

«Art. 305. — (1) Subconcesionarea este interzisă, cu excepția situațiilor expres prevăzute la art. 315¹.»

2. La articolul 310 alineatul (3), litera d) se modifică și va avea următorul cuprins:

«d) interdicția subconcesionării bunului concesionat, în tot sau în parte, unei alte persoane, cu excepția cazurilor prevăzute la art. 315¹.»

[Art. 310 vizează conținutul caietului de sarcini care se întocmește cu prilejul concesionării și care trebuie să cuprindă condițiile generale ale concesiunii, printre care se include și cea reglementată la lit. d), mai sus reproducă.]

3. După articolul 315 se introduce un nou articol, art. 315¹, cu următorul cuprins:

«Art. 315¹. — Subconcesionarea

(1) Prin excepție de la prevederile art. 303, ale art. 305 alin. (1) și ale art. 310 alin. (3) lit. d) [art. 303 enumeră titularii dreptului de concesiune, art. 305 alin. (1) interzice în mod expres subconcesionarea, art. 310 alin. (3) lit. d), mai sus citat, reiterează interdicția subconcesionării bunului concesionat, cu excepția cazurilor prevăzute la art. 315¹], companiile naționale, societățile naționale sau societățile comerciale prevăzute la art. 315 alin. (1) pot subconcesiona bunurile proprietate publică care le-au fost concesionate potrivit art. 315 alin. (1).

(2) Studiul de oportunitate al subconcesionării se aprobă de către entitățile care, potrivit art. 303, au calitatea de concedent în contractul de concesiune.

(3) Subconcesionarea prevăzută la alin. (1) se aprobă, pe baza studiului de oportunitate, prin hotărâre a Guvernului, a consiliilor locale, județene sau a Consiliului General al Municipiului București, după caz.

(4) Fără a aduce atingere prevederilor alin. (2) și (3), regimul juridic al subconcesionării prevăzute la alin. (1) este cel instituit de prezentul Cod pentru concesiune.

(5) Prin excepție de la prevederile art. 307 alin. (1)—(2) (potrivit căroră redevența obținută prin concesiune se constituie venit la bugetul de stat sau la bugetele locale, după caz), redevența obținută prin subconcesionare se face venit la bugetul companiilor naționale, societăților naționale sau societăților comerciale care au subconcesionat bunurile aparținând proprietății publice.

(6) Sumele reprezentând redevența prevăzută la alin. (5) sunt utilizate numai pentru întreținerea, repararea, reabilitarea, modernizarea și/sau dezvoltarea bunurilor proprietate publică care au făcut obiectul concesionării și nu pot fi recuperate prin amortizare conform prevederilor legale în vigoare.»

4. La articolul 328 alineatul (5), litera b) se modifică și va avea următorul cuprins:

«b) hotărârea de aprobare a concesiunii și, după caz, hotărârea de aprobare a subconcesiunii.»

[Art. 328 alin. (5) prevede elementele pe care trebuie să le cuprindă în mod obligatoriu dosarul concesiunii, printre acestea numărându-se, așadar, „hotărârea de aprobare a concesiunii și, după caz, hotărârea de aprobare a subconcesiunii”.]

32. Dispozițiile constituționale invocate în susținerea obiecției de neconstituționalitate sunt cele cuprinse în art. 1 alin. (3) — (5) privind statul de drept, principiul separației puterilor în stat și principiul legalității, art. 47 — Nivelul de trai, art. 135 — Economia, art. 136 alin. (2) și (4) privind proprietatea publică și art. 147 alin. (4) privind caracterul general obligatoriu al deciziilor Curții Constituționale.

(1) **Admisibilitatea obiecției de neconstituționalitate**

33. În vederea soluționării prezentei obiecții de neconstituționalitate, este necesară verificarea îndeplinirii condițiilor de admisibilitate a acesteia, prevăzute de art. 146 lit. a) teza întâi din Constituție și de art. 15 alin. (2) din Legea nr. 47/1992, sub aspectul titularului dreptului de sesizare, al termenului în care acesta este îndrituit să sesizeze instanța constituțională, precum și al obiectului controlului de constituționalitate.

34. În jurisprudența sa, Curtea a statuat că primele două condiții se referă la regularitatea procedurii din perspectiva legalei sesizări a instanței constituționale, iar cea de-a treia vizează stabilirea sferei sale de competență, astfel încât urmează să fie cercetate în ordinea menționată, constatarea neîndeplinirii uneia având efecte dirimante și făcând inutilă analiza celorlalte condiții (a se vedea, în acest sens, Decizia nr. 334 din 10 mai 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 455 din 31 mai 2018, paragraful 27, sau Decizia nr. 385 din 5 iunie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 488 din 13 iunie 2018, paragraful 32).

35. Referitor la titularul dreptului de sesizare, prezenta obiecție de neconstituționalitate a fost formulată de 54 de deputați, fiind întrunită, așadar, condiția impusă de art. 146 lit. a) teza întâi din Constituție și de art. 15 alin. (1) din Legea nr. 47/1992, care conferă dreptul de a sesiza Curtea Constituțională pentru exercitarea controlului de constituționalitate a priori unui număr minim de 50 de deputați.

36. Cu privire la termenul în care poate fi sesizată instanța de control constituțional, astfel cum se observă din fișa legislativă disponibilă pe site-ul Camerei Deputaților, legea supusă controlului a fost adoptată de Camera Deputaților, în calitate de Cameră decizională, la data de 5 decembrie 2023. La data de 11 decembrie 2023 a fost depusă la secretarii generali ai acelor două Camere pentru exercitarea dreptului de sesizare asupra constituționalității, iar la 16 decembrie 2023 a fost trimisă Președintelui României pentru promulgare. Obiecția de neconstituționalitate a fost transmisă Curții Constituționale la data de 14 decembrie 2023, înscriindu-se, așadar, în termenul de 5 zile de la data depunerii legii adoptate la secretarii generali ai celor două Camere ale Parlamentului, prevăzut de art. 15 alin. (2) din Legea nr. 47/1992.

37. Cu privire la cel de-al treilea aspect de admisibilitate — obiectul controlului de constituționalitate, respectiv stabilirea sferei de competență a Curții cu privire la legea dedusă controlului, se observă că obiectul criticilor formulate îl constituie conținutul normativ al unei legi adoptate de Parlament, dar încă nepromulgată de Președintele României.

38. În consecință, obiecția de neconstituționalitate este admisibilă, Curtea Constituțională fiind legal sesizată și competentă să o soluționeze, potrivit dispozițiilor art. 146 lit. a) din Constituție și ale art. 1, 10, 15, 16 și 18 din Legea nr. 47/1992.

(2) **Analiza obiecției de neconstituționalitate**

39. Autorii obiecției de neconstituționalitate formulează o serie de critici de natură intrinsecă referitoare la regimul juridic al subconcesiunii, ca modalitate de valorificare a bunurilor aflate în proprietatea publică a statului sau a unităților administrativ-teritoriale.

40. Ca principiu, Curtea reține că art. 136 din Constituție consacră inalienabilitatea acestor bunuri, statuând că, în condițiile legii, pot fi date în administrare regiilor autonome ori instituțiilor publice, pot fi concesionate ori închiriate — fără să precizeze calitatea subiectului de drept beneficiar al concesionării sau al închirierii — sau pot fi date în folosință gratuită instituțiilor de utilitate publică. În detalierea acestor dispoziții incluse în Legea fundamentală, concesiunea își găsește cadrul general de reglementare infraconstituțională în Codul civil, ca drept real corespunzător proprietății publice, care nu alterează caracterul inalienabil al bunurilor aflate în proprietate publică, ci reprezintă doar o modalitate specifică de exercitare a dreptului de proprietate publică.

41. Astfel, art. 871 și 872 din Codul civil fixează elementele definitorii ale contractului de concesione, precizând că poate avea calitatea de concesionar orice persoană fizică sau juridică, fără să limiteze în vreun fel sfera acestora [art. 871 alin. (2)]. Potrivit art. 871 alin. (1), concesionarul are dreptul și, în același timp, obligația de exploatare a bunului, în schimbul unei redevențe și pentru o durată determinată.

42. Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ, care cuprinde reguli specifice privind proprietatea publică a statului și a unităților administrativ-teritoriale, definește în art. 303 alin. (2) contractul de concesione de bunuri proprietate publică, stabilind că este acel contract încheiat în formă scrisă prin care o autoritate publică, denumită *concedent*, transmite, pe o perioadă determinată, unei persoane, denumită *concesionar*, care acționează pe riscul și răspunderea sa, dreptul și obligația de exploatare a unui bun proprietate publică, în schimbul unei redevențe.

43. Explicitând exercitarea dreptului de concesione, art. 872 alin. (1) din Codul civil permite concesionarului să efectueze orice acte materiale sau juridice necesare pentru a asigura exploatarea bunului, subliniind însă că, sub sancțiunea nulității absolute, concesionarul nu poate înstrăina și nici nu poate greva bunul dat în concesione sau, după caz, bunurile destinate ori rezultate din realizarea concesionului și care trebuie, potrivit legii sau actului constitutiv, să fie predate concedentului la încetarea, din orice motive, a concesionului.

44. Codul administrativ consacră în mod expres, prin art. 305 alin. (1), regula interdicției subconcesionării bunurilor ce fac obiectul proprietății publice. Prin legea criticată în cauza de față se preconizează consacrarea unei excepții de la această regulă, exclusiv pentru ipoteza prevăzută la art. 315 alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019, în care concesionar în contractul inițial de concesione, încheiat cu statul sau autoritatea publică, este o companie națională, o societate națională sau o societate aflată în subordinea, sub autoritatea sau în coordonarea entităților prevăzute la art. 303 alin. (3)—(5) din aceeași ordonanță de urgență (adică acelea care au calitatea de concedent, respectiv statul, județul, comuna, orașul sau municipiul, după caz), care au fost înființate prin reorganizarea regiilor autonome și care au ca obiect principal de activitate gestionarea, întreținerea, repararea și dezvoltarea respectivelor bunuri, dar numai până la finalizarea privatizării acestora.

45. Așadar, în noua concepție legislativă, subconcesionarea presupune îndeplinirea unei triple condiționări, ce realizează o filtrare riguroasă a entităților care vor putea dobândi calitatea de subconcedent. Astfel, din perspectiva fizionomiei juridice, acestea sunt circumscrise, în esență, cadrului etatic, fiind vorba despre companii naționale, societăți naționale sau societăți aflate în subordinea, sub autoritatea sau în coordonarea autorităților publice concedente și care au fost înființate prin

reorganizarea regiilor autonome. Sub aspectul obiectului principal de activitate, reglementarea criticată impune ca acesta să fie reprezentat de gestionarea, întreținerea, repararea și dezvoltarea bunurilor luate în concesione și care vor putea face obiect al subconcesionării. Al treilea element de individualizare a posibilităților subconcedenți constă în introducerea unei condiții privitoare la evoluția în timp a regimului acestora, în sensul că societățile în discuție vor avea dreptul să subconcesioneze doar dacă privatizarea acestora nu a fost încă finalizată.

46. Prin urmare, ținând cont de acest cadru legal restrictiv, Curtea constată că nu pot fi reținute criticile formulate de autorii obiecției de neconstituționalitate. În opinia acestora, nu societățile concesionare, ci autoritățile publice concedente ar trebui să fie entitățile responsabile pentru subconcesionarea bunurilor proprietate publică. Or, din analiza condițiilor impuse prin art. 315¹, ce urmează să fie introdus prin legea criticată în cuprinsul Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 57/2019, rezultă că, în realitate, legea criticată nu realizează un transfer către o entitate privată al deciziei cu privire la subconcesionare, ci aceasta rămâne la o entitate etatică, respectiv la companii naționale, societăți naționale sau societăți aflate în subordinea, sub autoritatea sau în coordonarea autorităților publice concedente și care au fost înființate prin reorganizarea regiilor autonome.

47. Curtea observă, de asemenea, că, alături de păstrarea naturii etatice a subconcedentului, legea criticată instituie o serie de exigențe procedurale menite să creeze garanții suficiente cu privire la bunurile aflate în proprietatea publică a statului sau unităților administrativ-teritoriale, astfel încât să nu se aducă atingere acesteia, așa cum este statuată prin art. 136 alin. (2) și (4) din Constituție.

48. În acest sens, noua reglementare stabilește [art. 315¹ alin. (2) și (3)] că aprobarea subconcesionării se face, pe baza studiului de oportunitate, după caz, de către Guvern, Consiliile locale, județene sau Consiliul General al Municipiului București, prin hotărâre. Studiul de oportunitate al subconcesionării se aprobă, la rândul său, tot prin hotărâre a entităților publice care au calitatea de concedent în contractul de concesione. Totodată, esențiale pentru clarificarea regimului juridic al subconcesionării sunt prevederile art. 315¹ alin. (4), care translatează la subconcesionare, în mod corespunzător, toate regulile instituite de Codul administrativ pentru concesionare.

49. Prin urmare, nu se poate reține critica autorilor sesizării în sensul că rolurile autorității publice și societăților sunt inversate, iar afirmația acestora potrivit căreia un bun proprietate publică dat în concesione unei societăți, în cazul în care acesteia nu îi este necesar sau nu l-ar putea folosi, ar trebui returnat autorității publice concedente, iar aceasta ar trebui să aibă prerogativa de a iniția un nou proces de concesionare este o simplă opinie, fără suport în dispozițiile Legii fundamentale. Contrar susținerilor autorilor obiecției, subconcesionarea nu face altceva decât să dea expresie principiului administrării eficiente a bunurilor proprietate publică, permițând valorificarea într-o măsură cât mai înaltă a potențialului economic al acestora.

50. În ceea ce privește critica referitoare la lipsa de previzibilitate a noilor reglementări, ca urmare a neprecizării unui interval de timp clar definit în care societatea concesionară să poată subconcesiona bunul proprietate publică, Curtea constată că aceasta nu poate fi reținută. Astfel, prin ipoteză, contractul de concesione are caracter temporar, fiind încheiat, potrivit art. 306 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019, pe o durată de maximum 49 de ani și putând fi prelungit prin acordul de voință al părților, încheiat în formă scrisă, cu condiția ca durata însumată să nu depășească 49 de ani. Or, susținerile

autorilor obiecției în sensul că s-ar putea ajunge ca durata subconcesiunii să o depășească pe cea a contractului original de concesiune ignoră principiile de interpretare logică exprimate prin adagiile *nemo dat quod non habet* sau *nemo plus iuris ad alium transferre potest quam ipse habet*, care contrazic afirmația autorilor obiecției.

51. De asemenea, Curtea observă că aceștia imaginează situații ipotetice în care subconcesiunea s-ar încheia încă din primul an de concesiune, ceea ce ar pune problema capacității inițiale a concesionarului de a finaliza lucrarea asumată prin contractul de concesiune, respectiv când subconcesiunea ar avea loc în ultimul an de concesiune, când s-ar ridica întrebarea legitimității, legalității și eficienței unei astfel de acțiuni întârziate. Față de această problematică antamată în critica de neconstituționalitate, Curtea reține, o dată în plus, că regulile aplicabile contractului de concesiune sunt aplicabile și celui de subconcesiune, acesta urmând îndeaproape coordonatele juridice ale primului.

52. De asemenea, Curtea apreciază că nu poate fi primită nici susținerea referitoare la neclaritatea prevederilor de lege supuse controlului de constituționalitate în ceea ce privește destinația veniturilor generate de subconcesiune, mai exact dacă aceste venituri ar trebui să revină companiei concesiunare sau autorității publice, în calitate de concedent. Prevederile art. 315¹ alin. (5) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ, introduse prin legea criticată în cauză, stabilesc în mod explicit că, prin excepție de la prevederile art. 307 alin. (1) și (2) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019, potrivit căroră redevența obținută prin concesiune se constituie venit la bugetul de stat sau la bugetele locale, după caz, redevența obținută prin subconcesiune se va face venit la bugetul companiilor naționale, societăților naționale sau societăților care au subconcesionat bunurile aparținând proprietății publice. Ceea ce trebuie subliniat însă este faptul că textul nou-introdus face o precizare esențială, în sensul că sumele reprezentând redevența în discuție pot fi utilizate exclusiv pentru „*întreținerea, repararea, reabilitarea, modernizarea și/sau dezvoltarea bunurilor proprietate publică care au făcut obiectul concesiunii și nu pot fi recuperate prin amortizare conform prevederilor legale în vigoare*” [art. 315¹ alin. (6)]. Așadar, problema nu se poate pune în maniera în care autorii obiecției o abordează, în sensul că subconcesiunea ar transforma companiile publice în agenții imobiliare sau în entități de comercializare a bunurilor, depășind sfera lor de activitate fundamentală.

53. Se mai susține că modificarea legii în sensul instituirii unei excepții pentru a permite subconcesiunea bunurilor proprietate publică va conduce la impacte financiare negative, contrare dispozițiilor constituționale referitoare la economia statului român, și că subconcesiunea către parteneri inadecvați sau lipsa unor criterii clare de stabilire a costurilor crește cheltuielile și compromite eficiența financiară a bunurilor proprietate publică. Curtea observă că toate acestea sunt aprecieri subiective ale autorilor obiecției, ce nu pot fi susținute în contextul legislativ preconizat, de vreme ce subconcesiunea se aprobă, așa cum s-a arătat mai sus, prin hotărâre a Guvernului, a consiliilor locale, județene sau a Consiliului General al Municipiului București, după caz, pe baza studiilor de oportunitate întocmite de autoritățile concedente.

54. Curtea constată că nu se poate susține nici că ar fi încălcat principiul concurenței loiale. De vreme ce, potrivit art. 315¹ alin. (4), a cărui introducere se preconizează în corpul Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 57/2019, contractul de subconcesiune urmează regulile aplicabile contractului de

concesiune, care sunt reglementate detaliat în art. 308 — *Procedura administrativă de inițiere a concesiunii*, art. 310 — *Conținutul caietului de sarcini*, art. 311 — *Principii pentru atribuirea contractului de concesiune de bunuri proprietate publică* (în speță, subconcesiune), art. 312 — *Reguli generale pentru atribuirea contractului de concesiune de bunuri proprietate publică* (aplicabile în mod similar și celui de subconcesiune), art. 313 — *Conținutul documentației de atribuire* din același act normativ.

55. Astfel, de exemplu, în ceea ce privește studiul de oportunitate, acesta trebuie să cuprindă, în principal, următoarele elemente: descrierea și identificarea bunului care urmează să fie subconcesionat; motivele de ordin economic, financiar, social și de mediu, care justifică realizarea subconcesiunii; nivelul minim al redevenței; procedura utilizată pentru atribuirea contractului de subconcesiune de bunuri proprietate publică și justificarea alegerii procedurii; durata estimată a subconcesiunii; termenele previzibile pentru realizarea procedurii de subconcesiune; avizul obligatoriu al Administrației Naționale a Rezervelor de Stat și Probleme Speciale și al Statului Major General privind încadrarea obiectului subconcesiunii în infrastructura sistemului național de apărare, după caz; avizul obligatoriu al structurii de administrare/custodelui ariei naturale protejate, în cazul în care obiectul subconcesiunii îi constituie bunuri situate în interiorul unei arii naturale protejate, respectiv al autorității teritoriale pentru protecția mediului competente, în cazul în care aria naturală protejată nu are structură de administrare/custode.

56. Totodată, prin trimiterea implicită la art. 311 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019, subconcesiunea va trebui să respecte aceleași principii care stau la baza atribuirii contractelor de concesiune de bunuri proprietate publică, respectiv transparența — punerea la dispoziția tuturor celor interesați a informațiilor referitoare la aplicarea procedurii pentru atribuirea contractului de subconcesiune de bunuri proprietate publică; tratamentul egal — aplicarea, într-o manieră nediscriminatorie, a criteriilor de atribuire a contractului de subconcesiune de bunuri proprietate publică; proporționalitatea — orice măsură stabilită de autoritatea publică (de subconcedent, în speță) trebuie să fie necesară și corespunzătoare naturii contractului; nediscriminarea — aplicarea de către autoritatea publică (de subconcedent, în speță) a aceluiași reguli, indiferent de naționalitatea participanților la procedura de atribuire a contractului de subconcesiune de bunuri proprietate publică, potrivit condițiilor prevăzute în acordurile și convențiile la care România este parte; libera concurență — asigurarea de către autoritatea publică (de subconcedent, de fapt) a condițiilor pentru ca orice participant la procedura de atribuire să aibă dreptul de a deveni subconcesionar în condițiile legii, ale convențiilor și acordurilor internaționale la care România este parte.

57. În fine, cu privire la critica potrivit căreia propunerea legislativă votată este nejustificată și nefundamentată cu privire la soluția legislativă adoptată, iar documentul de fundamentare (expunerea de motive) este, atât formal, cât și substanțial, neconform din perspectiva normelor de tehnică legislativă prevăzute în Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 260 din 21 aprilie 2010, Curtea reamintește că, printr-o bogată jurisprudență (a se vedea, de exemplu, Decizia nr. 238 din 3 iunie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 666 din 28 iulie 2020, paragrafele 36—39, Decizia nr. 564 din 8 iulie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 630 din 17 iulie 2020, paragraful 44, sau Decizia nr. 908 din 16 decembrie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României,

Partea I, nr. 85 din 27 ianuarie 2021, paragraful 100, Decizia nr. 40 din 22 februarie 2023, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 302 din 10 aprilie 2023, paragraful 30), a reținut că, de principiu, nu are competența de a controla modul de redactare a expunerilor de motive ale diverselor legi adoptate. Expunerea de motive și cu atât mai puțin modul său de redactare nu au consacrat constituțională. Expunerea de motive, prin prisma art. 1 alin. (5) din Constituție, este un document de motivare necesar în cadrul procedurii de adoptare a legilor, nefiind decât un instrument al uneia dintre metodele de interpretare consacrate, și anume metoda de interpretare teleologică. Curtea a apreciat că dacă expunerea de motive nu este suficient de precisă sau nu lămurește toate aspectele de conținut ale normei nu înseamnă că însăși norma respectivă este neconstituțională pentru acest motiv, aceasta având doar o funcție de suport în interpretarea normei adoptate. Așadar, exigențele de calitate a legii și cele privind modul de redactare a expunerii de motive sunt două chestiuni diferite, între care nu se poate stabili o relație cauzală. În schimb, între acestea există o relație funcțională, în sensul că expunerea de motive poate ajuta la o mai bună înțelegere a dispozițiilor normative, mai ales a celor tehnice, care, prin natura lor, au un limbaj mai greu accesibil. Nu este însă rolul Curții Constituționale să analizeze consistența acestei relații funcționale prin prisma modului de redactare a expunerii de motive.

58. Ca atare, în cauza de față, nu poate fi reținută critica potrivit căreia redactarea legii s-ar fi îndepărtat de la scopul propus în expunerea de motive de inițiatorii legii, acela de a reintroduce instituția subconcesionării, așa cum aceasta era reglementată prin prevederile Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 54/2006 privind regimul contractelor de concesiune de bunuri proprietate publică, abrogată prin adoptarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 57/2019, în noua reglementare negăsindu-se, în opinia autorilor sesizării, proceduri sau principii similare celor prevăzute în Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 54/2006. De altfel, din examinarea

comparativă a prevederilor referitoare la subconcesionare cuprinse în cele două acte normative menționate, rezultă că reglementarea acesteia este similară, contrar susținerilor autorilor obiecției.

59. Se susține, de asemenea, că reglementarea este în contradicție cu art. 872 din Codul civil, cu referire la exercitarea dreptului de concesiune, care prevede că, sub sancțiunea nulității absolute, concesionarul nu poate înstrăina și nici greva bunul dat în concesiune sau, după caz, bunurile destinate ori rezultate din realizarea concesiunii și care trebuie, potrivit legii sau actului constitutiv, să fie predate concedentului la încetarea, din orice motive, a concesiunii. Față de această critică, Curtea reține că Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 este o lege specială în raport cu legea generală, respectiv Codul civil, care punctează sintetic drepturile reale corespunzătoare proprietății publice, iar subconcesionarea nu este altceva decât o varietate a concesiunii, urmând același regim juridic ca aceasta, așa cum s-a arătat mai sus, fără să contravină dispozițiilor art. 136 alin. (4) din Constituție.

60. În ceea ce privește invocarea prevederilor art. 47 din Constituție, Curtea apreciază că este pur formală, nefiind evidențiată nicio legătură concretă cu reglementarea criticată, în condițiile în care alin. (1) al acestui articol instituie în sarcina statului o obligație generală de a lua măsuri de dezvoltare economică și de protecție socială, de natură să asigure cetățenilor un nivel de trai decent, iar alin. (2) consacră dreptul la pensie, la concediu de maternitate plătit, la asistență medicală în unitățile sanitare de stat, la ajutor de șomaj și la alte forme de asigurări sociale publice sau private, precum și la măsuri de asistență socială.

61. În ceea ce privește prevederile art. 147 din Legea fundamentală, Curtea observă, de asemenea, că menționarea acestora ca reper constituțional este nesusținută, nefiind evidențiate elemente care să conducă la constatarea nesocotirii efectului general obligatoriu al deciziilor Curții Constituționale, consacrat prin textul amintit.

62. Pentru considerentele arătate, în temeiul art. 146 lit. a) și al art. 147 alin. (4) din Constituție, precum și al art. 11 alin. (1) lit. A.a), al art. 15 alin. (1) și al art. 18 alin. (2) din Legea nr. 47/1992, cu unanimitate de voturi,

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

În numele legii

DECIDE:

Respinge, ca neîntemeiată, obiecția de neconstituționalitate formulată de 54 de deputați și constată că prevederile articolului unic pct. 1—4 din Legea pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ sunt constituționale în raport cu criticile formulate.

Definitivă și general obligatorie.

Decizia se comunică Președintelui României și se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I.
Pronunțată în ședința din data de 14 februarie 2024.

PREȘEDINTELE CURȚII CONSTITUȚIONALE
MARIAN ENACHE

Magistrat-asistent,
Valentina Bărbățeanu