



GVERNUL ROMÂNIEI
PRIMUL – MINISTRU

NR. 122 / DPSS
DATA 24.02.2014

PARLAMENTUL ROMÂNIEI
SEDIUL
7/3/3.5.2014

Domnule președinte,

În conformitate cu prevederile art. 111 alin. (1) din Constituție, Guvernul României formulează următorul

PUNCT DE VEDERE

referitor la *propunerea legislativă pentru înființarea Regiei Monopolurilor Statului*, inițiată de domnul senator PP-DD Constantin Popa (Bp. 654/2013).

I. Principalele reglementări

Inițiativa legislativă are ca scop, astfel cum rezultă din art. 1, înființarea Regiei Monopolurilor Statului pentru administrarea și exploatarea eficientă a tuturor activităților de monopol ale statului în vederea protecției drepturilor cetățenilor români de a dispune în mod liber de bogățiile și resursele naturale ale țării.

De asemenea, se propune modificarea unor dispoziții ale *Legii nr.31/1996 privind regimul monopolului de stat, cu modificările și completările ulterioare*.

Regia urmează să fie responsabilă pentru administrarea și exploatarea monopolurilor prevăzute la art. 2 din Legea nr. 31/1996.

II. Observații

1. Semnalăm faptul că forma de organizare „*regie autonomă*” a fost prevăzută ca o formă intermediară de funcționare a unei persoane juridice pentru a realiza trecerea de la economia centralizată la economia de piață. Astfel, regiile autonome, organizate potrivit *Legii nr. 15/1990 privind reorganizarea unităților economice de stat ca regii autonome și societăți comerciale, cu modificările și completările ulterioare*, au constituit o etapă intermediară de organizare, de trecere de la unitățile economice de stat la societățile comerciale sub diferite denumiri: companii naționale, societăți naționale, etc.

În consecință, considerăm că nu se mai justifică înființarea unor regii autonome și, cu atât mai mult, transformarea unei societăți comerciale, chiar cu capital de stat, într-o regie autonomă.

Această reorganizare, precum și prevederea potrivit căreia *administrarea și exploatarea tuturor activităților de monopol ale statului se va face de către Regia Monopolurilor Statului* ar avea ca efect trecerea unor bunuri din proprietatea privată a unei societăți/companii naționale/societăți naționale în proprietatea statului, ceea ce ar echivala cu o naționalizare, interzisă de art. 44 alin (4) din Constituție¹.

Considerăm că, deși prin propunerea legislativă se urmărește înființarea unei entități care să administreze și să exploateze monopolurile de stat, în cuprinsul acesteia se regăsesc prevederi referitoare la monopolurile naturale, ceea ce creează confuzie cu privire la sfera de activitate a viitoarei entități. Mai mult, având în vedere că activitățile cu caracter de monopol natural sau cele supuse de lege unui regim special sunt deja reglementate în legislația românească, propunerea legislativă în forma prezentată este de natură a intra în conflict cu respectivele reglementări în vigoare.

Potrivit **art. 1** din propunerea legislativă, scopul acesteia este „*înființarea Regiei Monopolurilor Statului pentru administrarea și exploatarea eficientă a tuturor activităților de monopol ale statului*”. Întrucât dezvoltarea economiei de piață se bazează pe diminuarea intervenției statului, iar exploatarea în România a unora dintre activitățile cu caracter de monopol de stat se realizează deja în regim concurențial, considerăm că exploatarea tuturor monopolurilor de stat de către o singură

¹ (4) Sunt interzise naționalizarea sau orice alte măsuri de trecere silită în proprietate publică a unor bunuri pe baza apartenenței sociale, etnice, religioase, politice sau de altă natură discriminatorie a titularilor.

entitate, aflată sub controlul statului, reprezintă o revenire la sistemul economiei centralizate, de natură a afecta înseși principiile de bază ale economiei de piață funcționale.

În propunerea legislativă nu sunt cuprinse norme pentru reglementarea situației operatorilor economici care, în condițiile legii, desfășoară activități care intră sub regimul monopolului de stat, respectiv a operatorilor economici care desfășoară activități care urmează, potrivit inițiativei, să se includă în aria monopolului de stat.

În acest context, orice măsură legislativă prin care ar fi afectat dreptul acestora, dobândit în condițiile legii, urmează a atrage obligarea statului la plata unor despăgubiri către acești operatori economici.

2. La **art.1 alin.(2)** se propune extinderea activităților economice care se află sub incidența reglementărilor privind monopolul de stat, prin includerea următoarelor: extracția, producerea și prelucrarea tuturor resurselor naturale ale subsolului; distribuția de gaze naturale și electricitate; activitățile economice aferente infrastructurii feroviare, portuare și aeroportuare; activitățile economice aferente suprafețelor agricole și silvice aflate în proprietatea statului.

Aceste completări se propun în condițiile în care, ulterior intrării în vigoare a *Legii nr.31/1996*, activitățile economice pentru care s-a instituit monopolul de stat, precum și cele pentru care se propune instituirea acestui regim au făcut obiectul unor reglementări speciale, distincte pentru fiecare activitate.

Implicit, prin aceste reglementări au fost înființate sau desemnate instituții responsabile cu administrarea respectivelor activități, astfel încât crearea unei Regii a Monopolurilor de Stat ar conduce la o dublă administrare a activităților stabilite ca monopol de stat.

În acest sens, cu privire la activitățile noi, cu caracter de monopol al statului, propuse prin inițiativa legislativă, menționăm următoarele:

- *referitor la activitățile de distribuție a energiei electrice și gazelor naturale*, competența administrării aparține Autorității Naționale de Reglementare în Domeniul Energiei, în conformitate cu *Legea energiei electrice și a gazelor naturale nr.123/2012, cu modificările ulterioare*.

Stabilirea prețurilor pentru serviciile de distribuție a energiei electrice și gazelor naturale de către Regia Monopolului de Stat, astfel cum se propune la art.4 din inițiativa legislativă, ar fi contrară angajamentelor asumate de România în fața Comisiei Europene privind liberalizarea acestor prețuri, în contextul principiilor Uniunii Europene de creare a unor

piețe unice pentru gazul natural și energia electrică. Pe baza memorandumului semnat de Guvern, tarifele reglementate la consumatorii industriali trebuie eliminate treptat până în ianuarie 2014, iar la consumatorii casnici până în decembrie 2017;

- referitor la activitatea economică din domeniile feroviar, portuar și aero-portuar, administrarea acestora se realizează prin intermediul societăților, companiilor și regiilor aflate sub autoritatea Ministerului Transporturilor;

- referitor la activitatea de exploatare a resurselor naturale, competența administrării revine Agenției Naționale pentru Resurse Minerale, în conformitate cu *Legea minelor nr.85/2003, cu modificările și completările ulterioare*, și cu *Legea petrolului nr.238/2004, cu modificările și completările ulterioare*;

- referitor la activitatea economică aferentă patrimoniului agricol și silvic al statului, Agenția Domeniilor Statului este competentă cu privire la concesionarea terenurilor cu destinație agricolă proprietate publică și privată a statului, administrate de societățile agricole constituite potrivit *Legii nr.15/1990 privind reorganizarea unităților economice de stat ca regii autonome și societăți comerciale, cu modificările ulterioare*, iar ROMSILVA este competentă în administrarea fondului forestier proprietate publică a statului.

Totodată, precizăm că includerea în categoria monopolului de stat a acestor activități noi este posibilă doar în cazul societăților la care statul încă deține 100% din capitalul social. Astfel, propunerea este contrară unei economii de piață, chiar dacă este susținută de interesul național.

De asemenea, precizăm că, potrivit *Acordului de asociere România - Uniunea Europeană, semnat la Bruxelles în februarie 1993*, până la expirarea perioadei de tranziție, statele membre aveau obligația de a ajusta progresiv orice monopol de stat cu caracter comercial.

În vederea integrării României, s-a impus necesitatea armonizării legislației naționale cu reglementările și directivele Uniunii Europene astfel încât aceste activități au fost reglementate prin alte acte normative, fiind în continuare supravegheate de instituțiile statului.

Astfel, referitor la activitățile de monopol prevăzute la momentul actual de legislația în vigoare, menționăm faptul că acestea se află sub incidența unor reglementări distincte, cum ar fi: domeniul munițiilor și armamentului – *Legea nr.295/2004 privind regimul armelor și al munițiilor, republicată, cu modificările ulterioare*, *Legea nr.126/1995 privind regimul materiilor explozive, republicată, cu modificările*

ulterioare; domeniul stupefiantelor – Legea nr.339/2005 privind regimul juridic al plantelor, substanțelor și preparatelor stupefiante și psihotrope, cu modificările și completările ulterioare; domeniul metalelor nobile, pietrelor prețioase și semiprețioase - Legea minelor nr.85/2003, cu modificările și completările ulterioare; producerea și emisiunea de mărci poștale și timbre fiscale – Ordonanța Guvernului nr.31/2002 privind serviciile poștale, cu modificările și completările ulterioare, Ordinul ministrului finanțelor publice nr.702/2005 pentru aprobarea valorilor nominale, a modelarului, a caracteristicilor și a modului de tipărire, livrare, difuzare și păstrare a timbrelor fiscale mobile, cu modificările ulterioare, și Decretul nr.199/1955 privind taxele de timbru, cu modificările ulterioare; fabricarea și importul, în vederea comercializării, a alcoolului, băuturilor spirtoase distilate, produselor din tutun și hârtiei de țigarete – Legea nr.571/2003 privind Codul fiscal, cu modificările și completările ulterioare; organizarea și exploatarea sistemelor de joc cu miză și a pronosticurilor sportive – Ordonanța de urgență a Guvernului nr.77/2009 privind organizarea și exploatarea jocurilor de noroc, cu modificările și completările ulterioare.

În contextul de mai sus, menționăm că Ministerul Afacerilor Interne și Ministerul Apărării Naționale reglementează, asigură și controlează activitatea de fabricare și comercializare a armamentului, munițiilor și explozibilului.

Activitatea de producere și comercializare a alcoolului, băuturilor spirtoase, tutunului și a produselor din tutun se poate desfășura numai pe baza autorizațiilor eliberate de Ministerul Finanțelor Publice.

În ceea ce privește monopolul de stat asupra exploatării activității de jocuri de noroc, facem precizarea că acesta este reglementat prin *Ordonanța de urgență a Guvernului nr.77/2009, cu modificările și completările ulterioare*. Autoritatea care monitorizează, supraveghează și controlează operatorii economici din domeniul jocurilor de noroc este Oficiul Național pentru Jocuri de Noroc, înființat prin *Ordonanța de urgență a Guvernului nr.20/2013 privind înființarea, organizarea și funcționarea Oficiului Național pentru Jocuri de Noroc și pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.77/2009 privind organizarea și exploatarea jocurilor de noroc, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr.227/2013*.

Referitor la **art. 1 alin. (3)**, conform căruia *administrarea și exploatarea monopolurilor prevăzute de Legea nr. 31/1996 se face de către Regia Monopolurilor Statului sub controlul Ministerului Finanțelor*

Publice, precizăm că textul poate crea premisele unor vicii de neconstituționalitate prin raportare la prevederile art. 44 din Legea fundamentală privind dreptul de proprietate, respectiv art. 135 alin. (2) lit.a) privind libertatea comerțului, întrucât activitățile de administrare, respectiv exploatare, ce se realizează în prezent cu îndeplinirea condițiilor în vigoare, de către anumite subiecte de drept, urmează a fi exercitate automat de către Regia Monopolurilor Statului.

De asemenea, nu rezultă care este raportul dintre Regia astfel creată și Ministerul Finanțelor Publice, sintagma „*sub controlul Ministerului Finanțelor Publice*” fiind neclară, neînțelegându-se cum va exercita Ministerul Finanțelor Publice controlul cu privire la „*administrarea și exploatarea monopolurilor*”, această propunere încălcând și drepturile operatorilor economici la care statul deține mai puțin de 50% din acțiuni.

3. La **art.2** se face referire la modalitatea de conducere a Regiei Monopolurilor Statului, dar nu se prezintă nicio organigramă și nu se specifică numărul maxim de posturi, nu se precizează sursele de finanțare, și nici modalitatea de constituire a patrimoniului acesteia.

De asemenea, modalitatea de administrare a regiilor autonome este reglementată de *Ordonanța de urgență a Guvernului nr.109/2011 privind guvernanta corporativă a întreprinderilor publice, cu modificările și completările ulterioare*, care cuprinde reguli privind administrarea și conducerea regiilor autonome, motiv pentru care considerăm că acest articol nu poate fi menținut.

4. La **art.3** se propune ca bugetul regiei nou înființate să fie parte componentă a bugetului Ministerului Finanțelor Publice.

Precizăm că această propunere contravine prevederilor *Legii nr.500/2002 privind finanțele publice, cu modificările și completările ulterioare*, și ale *Legii nr.69/2010 a responsabilității fiscal-bugetare*, potrivit cărora bugetul Ministerului Finanțelor Publice cuprinde doar sumele aprobate prin legile bugetare anuale pentru finanțarea activităților din aparatul central și unitățile subordonate.

Unitățile aflate în administrarea sau sub autoritatea Ministerului Finanțelor Publice, precum și societățile la care ministerul exercită calitatea de reprezentant al statului, potrivit prevederilor *Ordonanței de urgență a Guvernului nr.18/2013 pentru desemnarea entității publice care exercită, în numele statului, calitatea de acționar la Compania Națională de Transport al Energiei Electrice „Transelectrica” – SA și la Societatea*

Națională de Transport Gaze Naturale „Transgaz” – SA Mediaș, au buget care se aprobă prin hotărâre de Guvern și se evidențiază separat de bugetul Ministerului Finanțelor Publice.

De asemenea, apreciem că textul **art. 3** este neclar, întrucât Legea nr. 31/1996 la care se face trimitere nu reglementează „*bugetul exploataării*” monopolurilor statului.

5. În ceea ce privește reglementările legale în domeniul concurenței, deși propunerea legislativă face referire, în tot cuprinsul său, la monopolurile de stat prevăzute de Legea nr. 31/1996, **art. 4** se referă la activitățile cu caracter de monopol natural și prevede că prețurile produselor sau serviciilor care se realizează sau se prestează în țară în cadrul activităților cu caracter de monopol natural, precum și al celor supuse de lege unui regim special, se stabilesc de către Regia Monopolurilor Statului, ceea ce ar putea crea confuzii în ceea ce privește incidența prevederilor **art. 4** din *Legea concurenței nr. 21/1996, republicată, cu modificările și completările ulterioare*.

Teza a II-a a alin. (1) al **art. 4** din *Legea nr. 21/1996, republicată*, prevede că prețurile și tarifele practicate în cadrul unor activități cu caracter de monopol natural sau al unor activități economice, stabilite prin lege, se stabilesc și se ajustează cu avizul Ministerului Finanțelor Publice, cu excepția celor pentru care, prin legi speciale, sunt prevăzute alte competențe.

Printre activitățile cu caracter de monopol natural sau cele supuse prin lege unui regim special, precum și cele care se execută de regiile autonome, companiile naționale și societățile naționale prevăzute în anexa la Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 36/2001 se numără cu titlu de exemplu: transportul prin conducte magistrale al țițeiului și produselor petroliere din țară și din import; transportul fluvial în Delta Dunării și pe căile navigabile interioare, pentru locuitorii zonei, în condițiile subvenționării de la bugetul de stat; apă brută; apă potabilă și canalizare; apă minerală naturală la sursă – pentru consum alimentar; apă grea; servicii pentru executarea de pașapoarte, cărți de identitate, permise de conducere auto, certificate de înmatriculare auto și pază cu efective de jandarmi; medicamente de uz uman din țară și din import; nisipuri și pietrișuri.

Ajustarea prețurilor și tarifelor pentru activitățile de „*transport de călători pe calea ferată – deservire generală (exclusiv servicii auxiliare și transport internațional)*” și „*transport urban de călători cu metroul*” din

anexa la Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 36/2001 a fost dată prin lege în competența Ministerului Transporturilor și Infrastructurii (OUG nr.57/2011).

6. Semnalăm că textul **art. 4** nu este corelat cu prevederile art. 10 din Legea nr. 31/1996 conform căruia *„Prețurile și tarifele maximale la produsele și serviciile ce intră în sfera monopolului de stat sunt supravegheate de Guvern cu avizul Oficiului Concurenței”*.

De asemenea, la **art.4** se precizează că *„stabilirea prețurilor produselor sau serviciilor ... supuse de lege unui regim special se stabilesc de către Regia Monopolurilor Statului”*. Prin această dispoziție se atribuie Regiei competențe de a stabili prețuri și pentru alte bunuri sau servicii decât cele oferite de aceasta, fapt care încalcă *principiile economiei de piață*. Mai mult, expresia *„supuse de lege unui regim special”* este neclară.

7. Referitor la **art. 5 alin. (1)**, semnalăm că urmare unor reorganizări succesive ce au avut loc în perioada 2000-2012, în baza unor acte normative speciale, Agenția pentru Valorificarea Activelor Bancare a devenit, în prezent, Autoritatea pentru Administrarea Activelor Statului (AAAS).

Folosirea sintagmei *„prejudicii materiale”* (**art. 5 alin. (1)**) este imprecisă, întrucât nu rezultă dacă aceste cauze au natură contractuală sau delictuală. De asemenea, referitor la **art. 5 alin. (1)** prin care se stabilesc atribuții în sarcina AAAS cu privire la *„recuperarea prejudiciilor materiale aduse Regiei Monopolurilor de Stat”*, arătăm că prejudiciile materiale nu intră în categoria activelor statului, astfel cum sunt reglementate de art. 2 din *Ordonanța de urgență a Guvernului nr.51/1998 privind valorificarea activelor statului, cu modificările și completările ulterioare*.

Cu privire la **art. 5 alin. (2) și (3)** privind determinarea unor fapte ca și contravenție sau infracțiune, precizăm că norma poate crea premisele unor vicii de neconstituționalitate prin raportare la prevederile art. 1 alin.(5) din Legea fundamentală, întrucât creează incertitudine juridică. Astfel, nu sunt stabilite criteriile clare pentru a se putea determina în mod concret latura obiectivă a celor două categorii de fapte. În consecință, din text nu rezultă când fapta constituie infracțiune și când constituie contravenție. Pe de altă parte, la **alin. (2)** se precizează că regiile autonome și companiile naționale sunt în subordinea Regiei Monopolurilor Statului.

Or, potrivit observațiilor formulate la pct. 1 din prezentul punct de vedere, o astfel de construcție juridică nu este posibilă, fiind create premisele unor vicii de neconstituționalitate.

La **alin. (3)** se vorbește despre „*concesionarea activităților cu caracter de monopol natural ale acesteia*”, însă în cuprinsul legii nu se face referire decât la administrarea și la exploatarea activităților de monopol ale statului, fără să se stabilească în concret care sunt modalitățile prin care se realizează această administrare/exploatare. În consecință, nu s-ar putea nici determina în concret care este latura obiectivă a infracțiunii/contravenției descrise la alin. (3). Pe de altă parte, concesiunea reprezintă un drept real principal specific proprietății publice a statului, astfel cum rezultă din prevederile art. 136 din Legea fundamentală și din art. 871-873 ale Codului civil, fiind exercitat în condițiile prevăzute de aceste dispoziții.

8. Față de conținutul propunerii legislative precizăm, cu titlu general, că aceasta nu îndeplinește criteriile instituite de art. 6 din Legea nr.24/2000, republicată, potrivit căruia „*Proiectul de act normativ trebuie să instituie reguli necesare, suficiente și posibile care să conducă la o cât mai mare stabilitate și eficiență legislativă. Soluțiile pe care le cuprinde trebuie să fie temeinic fundamentate, luându-se în considerare interesul social, politica legislativă a statului român și cerințele corelării cu ansamblul reglementărilor interne (...).*”

Curtea Constituțională în jurisprudența sa² a statuat că „*(...) orice act normativ trebuie să îndeplinească anumite condiții calitative, printre acestea numărându-se previzibilitatea, ceea ce presupune că acesta trebuie să fie suficient de precis și clar pentru a putea fi aplicat; astfel, formularea cu o precizie suficientă a actului normativ permite persoanelor interesate - care pot apela, la nevoie, la sfatul unui specialist - să prevadă într-o măsură rezonabilă, în circumstanțele speței, consecințele care pot rezulta dintr-un act determinat.*”

Semnalăm faptul că lipsa de claritate și precizie a actelor normative poate crea premisele unor vicii de neconstituționalitate prin raportare la prevederile art. 1 alin. (5) din Legea fundamentală privind previzibilitatea legii.

² Decizia nr. 1/2012

III. Punctul de vedere al Guvernului

Având în vedere considerentele menționate, **Guvernul nu susține adoptarea acestei propuneri legislative.**

Cu stimă,


Victor-Viorel PONTA


**Domnului senator George – Crin Laurențiu Antonescu
Președintele Senatului**