

# DECIZII ALE CURȚII CONSTITUȚIONALE

## CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

### DECIZIA Nr. 589

din 14 iulie 2020

#### referitoare la obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii privind unele măsuri pentru protejarea intereselor naționale în activitatea economică

Valer Dorneanu	— președinte
Cristian Deliorga	— judecător
Marian Enache	— judecător
Daniel-Marius Morar	— judecător
Mona-Maria Pivniceru	— judecător
Gheorghe Stan	— judecător
Livia-Doina Stanciu	— judecător
Elena-Simina Tănăsescu	— judecător
Varga Attila	— judecător
Mihaela Senia Costinescu	— magistrat-asistent-șef

1. Pe rol se află soluționarea obiecției de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii privind unele măsuri pentru protejarea intereselor naționale în activitatea economică, obiecție formulată de un număr de 64 de deputați aparținând Grupului parlamentar al Partidului Național Liberal, în temeiul art. 146 lit. a) din Constituție și al art. 15 din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale.

2. Cu Adresa nr. 2/3807 din 11 iunie 2020, secretarul general al Camerei Deputaților a trimis Curții Constituționale sesizarea formulată, care a fost înregistrată la Curtea Constituțională cu nr. 3.028 din 11 iunie 2020 și constituie obiectul Dosarului nr. 709A/2020.

3. În motivarea sesizării de neconstituționalitate, autorii obiecției formulează **critici de neconstituționalitate** sub trei aspecte: (i) încălcarea dispozițiilor art. 1 alin. (3) și alin. (5) din Constituție, cu privire la principiul securității juridice, în componenta sa privind calitatea legii, (ii) încălcarea dispozițiilor art. 108 din Constituție, cu privire la competența de reglementare a Guvernului, și, implicit, a principiului separației puterilor în stat, prevăzut de art. 1 alin. (4) din Constituție, precum și (iii) încălcarea dispozițiilor art. 1 alin. (5) și ale art. 44 alin. (2) teza întâi din Constituție.

4. În ceea ce privește *prima critică de neconstituționalitate*, autorii sesizării arată că, referitor la obligația legiuitorului de a elabora și adopta reglementări clare și previzibile există o jurisprudență constituțională bogată, potrivit căreia, din interpretarea dispozițiilor art. 1 alin. (3) și alin. (5) este dedus, cu valoare de principiu, faptul că o normă neclară sau cu caracter imprevizibil afectează securitatea juridică, beneficiarul legii neputându-și adapta conduita la respectiva normă. Din această perspectivă, autorii sesizării apreciază că Legea privind unele măsuri pentru protejarea intereselor naționale în activitatea economică este neconstituțională în ansamblul său, întrucât fiecare dintre cele 4 articole ale sale conține norme neclare, susceptibile a primi două sau mai multe înțelesuri, sau norme care nu pot fi aplicate, norme cu caracter declarativ, norme care fac trimitere la „condițiile legii”, încălcând prevederile art. 39 alin. (1) din Legea nr. 24/2000 privind noamele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative.

5. Astfel, sintagma „participațiile statului” cuprinsă în art. 1 din lege nu este definită nici în lege, nici într-o altă reglementare, putând cuprinde atât acțiuni, cât și alte active funcționale. Având în vedere că în expunerea de motive a legii se enumeră exemplificativ mai multe entități economice, cu precizarea că

„toate acestea sunt entități economice la care statul deține acțiuni”, se poate desprinde concluzia că legea ar interzice doar vânzarea acțiunilor deținute de către statul român la diferite entități economice, însă incertitudinea cu privire la obiectul material al legii apare din coroborarea cu dispozițiile Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 88/1997, unde prin sintagma „participațiile statului” sunt vizate acțiuni și active, active funcționale. Prevederile art. 1 din lege sunt lipsite de rigoare și în ceea ce privește termenul „bănci”, care este folosit în mod impropriu, o normă clară și previzibilă impunând folosirea sintagmei „instituiții de credit”. Mai mult, ținând cont de faptul că normele juridice își produc efectul numai de la data intrării în vigoare a legii care le conține, sintagma „la data intrării în vigoare a legii” regăsită în același articol este inutilă și neavenită, pe de o parte, și creează o stare de îndoială celui chemat să se conformeze normei juridice, întrucât pare că introduce o excepție de la regula enunțată, pe de altă parte. În fine, norma cuprinsă în art. 1 din lege criticată nu este propriu-zis o normă juridică, deoarece îi lipsește sancțiunea. Modelul comportamental impus nu este urmat de descrierea sancțiunii care este aplicabilă ca urmare a încălcării sale, nu este prevăzută forma de răspundere care va fi angajată ca urmare a nerespectării prevederilor acestei norme care, prin terminologia folosită, se vrea a fi o normă cu caracter imperativ. Absența oricărei sancțiuni lipsește de caracter obligatoriu norma juridică, încălcându-se prevederile art. 8 din Legea nr. 24/2000.

6. Autorii sesizării susțin că dispozițiile art. 2 alin. (2) conțin o contradicție în termeni, neclaritatea sa făcând imposibilă viitoarea sa aplicare. Pe de o parte, norma prevede că dispozițiile alin. (1) nu se aplică și operațiunilor specifice privatizării, cu respectarea condiției ca transferul dreptului de proprietate să se fi realizat, iar dispozițiile alin. (1) prevăd că se suspendă, pentru o perioadă de 2 ani, orice operațiuni privind înstrăinarea participațiilor statului. Or, dacă transferul dreptului de proprietate s-a realizat deja, conform ipotezei alin. (1), atunci norma cuprinsă în alin. (2) este inutilă, deoarece „operațiunea de înstrăinare” s-a consumat deja, proprietar asupra participațiilor nemaifiind statul.

7. Cu privire la dispozițiile art. 3 din lege care prevăd suspendarea, în mod corespunzător, a dispozițiilor Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 88/1997 privind privatizarea societăților comerciale, autorii sesizării susțin că norma juridică este neclară în viitoarea sa interpretare, neputând fi suspendate în integralitatea lor dispozițiile unui act normativ care reglementează o activitate socioeconomică complexă.

8. Autorii sesizării apreciază că și dispozițiile art. 4 alin. (2) din lege reprezintă o normă juridică precară, neclară prin felul în care este redactată, imprevizibilă în viitoarea sa aplicare. Sintagma „dobândirea de participatii de către stat se face cu respectarea dispozițiilor privind ajutorul de stat” poate fi interpretată ca reprezentând o nouă obligație legală, aceea de a face aplicarea instituției juridice a ajutorului de stat ori de câte ori statul român dobândește participatii. Or, în prezent acest lucru nu este necesar, tocmai datorită naturii ajutorului de stat,

această instituție juridică fiind incompatibilă cu dobândirea de către stat a unor participații.

9. Pe de altă parte, în enumerarea exhaustivă a dispozițiilor care se impun a fi respectate de către stat la dobândirea unor participații (privind ajutorul de stat, concurența și competitivitatea) se introduc doi termeni diferiți, dar având același sens în legislația românească. Una dintre interpretările posibile ale acestei norme este aceea că legea stabilește că noțiunile de „concurență” și „competitivitate” sunt două noțiuni diferite, reglementate diferit, existând dispoziții legale distincte care trebuie respectate în mod cumulativ. Or, în opinia autorilor sesizării acest lucru este imposibil, fiind vădite lipsa de calitate a normei juridice și imprezibilitatea în viitoarea sa aplicare.

10. În continuare, autorii sesizării arată că din expunerea de motive nu rezultă că inițiatorii legii supuse controlului de constituționalitate au dorit să restrângă în vreun fel capacitatea statului de a dobândi participații, în oricare dintre modurile legal posibile, însă, având în vedere enumerarea conținută de art. 4 alin. (1) lit. a)–g), care poate fi considerată exhaustivă, există riscul ca, în interpretarea viitoare a normei juridice, să se restrângă dreptul statului român de a dobândi participații, fără justificare și împotriva voinței legiuitorului. Pe de altă parte, autorii subliniază inutilitatea prevederilor regăsite în conținutul alin. (1) al art. 4, potrivit cărora statul român „poate dobândi participații la societățile [...]”, întrucât nu există nicio dispoziție legală care să interzică statului român să dobândească aceste participații. Norma juridică face referire la dobândirea de participații „în condițiile legii”, fără a preciza care sunt actele normative referite, contravenind astfel prevederilor art. 39 alin. (1) din Legea nr. 24/2000. În plus, norma are caracter declarativ, ceea ce încalcă normele de tehnică legislativă prevăzute de art. 8 din Legea nr. 24/2000.

11. A doua critică de neconstituționalitate vizează nerespectarea dispozițiilor art. 108 din Constituție, cu consecința încălcării principiului separației puterilor în stat. Autorii sesizării arată că norma generală în vigoare [art. 25 lit. m) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019] statuează în sarcina Guvernului competența de a administra bunurile aflate în proprietatea privată a statului. Tot prin dispoziție legală se stabilește dreptul Guvernului de a proceda la vânzarea participațiilor statului la companii sau societăți aflate în administrarea statului român ca metodă de administrare a acestor active. În acest sens, prin dispozițiile art. 51 din Legea nr. 137/2002, Guvernul are competența de a stabili strategia de privatizare a societăților strategice, strategie care poate include și procedura înstrăinării activelor prin listare la bursă ca metodă de privatizare. Fixarea, prin lege, a competenței de înstrăinare a participațiilor la societățile din domeniul strategic în sarcina Guvernului implică în realizarea acesteia emiterea de acte infralegale stabilite, prin art. 108 alin. (2) din Constituție, în competența sa exclusivă. În consecință, autorii sesizării susțin că „stabilirea unei interdicții de vânzare a participațiilor statului la societăți sau companii de interes strategic fără modificarea, completarea sau abrogarea dispozițiilor art. 51 din Legea nr. 137/2002 constituie o încălcare de competență a Guvernului nepermisă de către Parlament prin edictarea de norme cu caracter infralegal în cadrul unui act normativ cu caracter primar, cazul legii supuse criticii de neconstituționalitate, deoarece practic strategia de privatizare, implicit înstrăinarea de participații se realizează prin hotărâre a Guvernului în cazul companiilor din domenii strategice sau prin decizii ale companiilor pentru celelalte domenii care nu au caracter strategic. Din această perspectivă, absența unor norme modificatoare, de completare sau de abrogare a Legii nr. 137/2002 determină constatarea neconstituționalității dispozițiilor cuprinse în Legea privind unele măsuri pentru protejarea intereselor naționale în activitatea economică,

deoarece aceasta nu respectă dispozițiile art. 108 din Constituție, fiind neconstituțională în ansamblul său prin încălcarea principiului separație puterilor în stat, astfel cum este consacrat de dispozițiile art. 1 alin. (4) din Constituție”.

12. A treia critică de neconstituționalitate vizează încălcarea principiului legalității și a dreptului de proprietate privată al statului, prevăzute de art. 1 alin. (5) și de art. 44 alin. (2) teza întâi din Constituție. Autorii sesizării susțin că legiuitorul are obligația de a asigura în activitatea de reglementare a relațiilor sociale o viziune unitară, corelată a dispozițiilor legale în vigoare. Adoptarea de norme contradictorii sau de reglementări care lipsesc de eficiență juridică alte norme aflate în vigoare este interzisă prin reglementări exprese, de rang constituțional. În acest sens, Constituția României dispune prin art. 1 alin. (5) că „În România, respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie”. Din această dispoziție constituțională, pe cale jurisprudențială, este dedus principiul legalității, potrivit căruia Parlamentul, ca unică autoritate legiuitoare, are libertatea de a norma, însă cu respectarea normelor privind coerența cadrului normativ în vigoare. În acest sens, Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative prevede evenimentele legislative care au menirea de a fi instrumente de armonizare a normelor aflate în vigoare cu noile dispoziții legale: modificarea, completarea sau abrogarea actelor normative existente în dreptul pozitiv.

13. Din această perspectivă, autorii obiecției de neconstituționalitate apreciază „surprinzător modul în care Parlamentul a adoptat Legea privind unele măsuri pentru protejarea intereselor naționale în activitatea economică”, deoarece „instituirea interdicției generale de înstrăinare a participațiilor statului la societăți sau companii înființate pe teritoriu național contravine unor reglementări speciale care instituie obligația statului prin autoritatea executivă, Guvernul României, de a proceda la aplicarea unor proceduri care au ca finalitate tocmai înstrăinarea unor participații la capitalul societăților sau companiilor listate sau în curs de listare la bursă”. Reglementarea adoptată de Parlament, supusă criticii de neconstituționalitate, este în contradicție cu cel puțin trei acte normative în vigoare: Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 88/1997 privind privatizarea societăților comerciale, Legea nr. 137/2002 privind unele măsuri pentru accelerarea privatizării și Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ. Or, în niciunul dintre articolele Legii privind unele măsuri pentru protejarea intereselor naționale în activitatea economică, Parlamentul nu a procedat la corelarea noii reglementări cu actele normative precitate, fapt care contravine dispozițiilor art. 58 alin. (3) din Legea nr. 24/2000. Constatând absența corelării, autorii sesizării susțin încălcarea normelor de tehnică legislativă, cu consecința nerespectării dispozițiilor art. 1 alin. (5) din Constituție, principiul legalității, deoarece norma generală care se instituie prin art. 1 din legea criticată nu este corelată cu dispozițiile legale, în vigoare, în materie de înstrăinare a dreptului de proprietate privată a statului.

14. Invocând Decizia nr. 62 din 13 februarie 2018, în care instanța constituțională a stabilit că „pentru relevanța constituțională a principiului legalității, esențial este ca prin folosirea unei tehnici legislative inadecvate, care să nu întrunească cerințele clarității, preciziei, previzibilității și ale accesibilității normei juridice, legiuitorul să fi adus atingere în final unor drepturi, libertăți sau principii de rang constituțional”, autorii sesizării deduc afectarea unui drept fundamental al statului, și anume dreptul de proprietate privată asupra bunurilor aflate în domeniul său privat. Astfel, întrucât cadrul normativ în vigoare [Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 88/1997, Legea nr. 137/2002 și Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019] îi permite Guvernului să fructifice, în condițiile legii, atributul de dispoziție, parte a dreptului de proprietate, asupra participațiilor

statului la companiile/societățile descrise în art. 1 al legii criticate, reglementarea interdicției de înstrăinare, în contradicție cu reglementările care stabilesc în mod expres parcurgerea procedurii de privatizare pentru unele companii/societăți cu capital de stat, constituie o evidentă afectare a dreptului de proprietate al statului asupra bunurilor aflate în patrimoniul său privat. „Fiind demonstrată astfel și afectarea unui drept fundamental, constatarea încălcării principiului legalității este deplină”, fapt pentru care autorii solicită să se constate neconstituționalitatea Legii privind unele măsuri pentru protejarea intereselor naționale în activitatea economică, în ansamblul său.

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

16. **Președintele Camerei Deputaților** a transmis cu Adresa nr. 2/4193 din 24 iunie 2020, înregistrată la Curtea Constituțională cu nr. 3389 din 24 iunie 2020, punctul său de vedere cu privire la sesizarea de neconstituționalitate, prin care arată că aceasta este neîntemeiată.

17. Cu titlu prealabil, președintele Camerei Deputaților arată că prin actul normativ criticat este reglementată instituirea unor măsuri legislative care au ca scop protejarea intereselor naționale în activitatea economică. În acest sens, legiuitorul dispune o serie de măsuri, precum interzicerea pentru o perioadă de doi ani a înstrăinării participațiilor statului la companiile și societățile naționale, precum și la orice altă societate la care statul are calitatea de acționar, indiferent de cota de participație deținută. Se suspendă, totodată, pe o perioadă de doi ani orice operațiuni privind înstrăinarea participațiilor statului la companiile și societățile naționale, precum și la societățile la care statul are calitatea de acționar, începute anterior intrării în vigoare a legii contestate. În vederea asigurării caracterului neechivoc al reglementării, legiuitorul a statuat că dispozițiile anterior menționate nu se aplică operațiunilor postprivatizare și operațiunilor specifice privatizării, în cazul în care transferul dreptului de proprietate asupra participațiilor deținute de stat s-a realizat deja. În același timp, statul poate dobândi participații la o serie de societăți din domeniul de importanță strategică, corespunzător perioadei de criză determinate de pandemia generată de coronavirusul SARS-CoV-2. Se precizează că aceste măsuri legislative sunt reglementate în contextul recomandărilor Comisiei Europene specifice fiecărei țări, care furnizează orientări de politică economică tuturor statelor membre ale Uniunii Europene, în contextul pandemiei cauzate de coronavirusul SARS-CoV-2. În cazul României, printre recomandările făcute se numără „susținerea economiei și sprijinirea acesteia pentru redresarea viitoare. Să se evite adoptarea unor măsuri permanente care ar pune în pericol sustenabilitatea finanțelor publice”.

18. Răspunzând criticilor formulate, președintele Camerei Deputaților susține că legea contestată nu conține pasaje obscure sau soluții normative contradictorii, aceasta fiind precisă, redactată în stilul specific normativ dispozitiv, prin folosirea cuvintelor în înțelesul lor curent din limba română. Astfel, dispozițiile art. 1 din Legea privind unele măsuri pentru protejarea intereselor naționale în activitatea economică dispun că „la data intrării în vigoare a prezentei legi, se interzice, pentru o perioadă de doi ani înstrăinarea participațiilor statului [...]”, iar prin art. 3 se reglementează, în mod corelativ, suspendarea aplicării unor acte normative, ca o consecință a aplicării celorlalte prevederi ale legii contestate. Dispoziția de suspendare a aplicării actelor normative individualizate, înscrisă în legea supusă controlului de constituționalitate, produce efecte juridice începând cu data intrării în vigoare a legii, conform art. 1,

fiind aplicabilă pe o perioadă determinată de timp, respectiv de doi ani. Astfel, legea dispune că se suspendă aplicarea „în mod corespunzător a dispozițiilor Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 88/1997 privind privatizarea societăților comerciale, aprobată prin Legea nr. 44/1998, cu modificările și completările ulterioare, și ale Legii nr. 137/2002 privind unele măsuri pentru accelerarea privatizării, cu modificările și completările ulterioare”, prevederile normative înscrise în art. 3 alin. (1) din legea contestată fiind redactate în conformitate cu dispozițiile art. 66 din Legea nr. 24/2000. Expirarea termenului de suspendare are ca efect reîntrirea de drept în vigoare a dispozițiilor suspendate, nefiind necesară o altă intervenție legislativă. Consideră, așadar, că prevederile legii contestate sunt clare, neechivoce, iar lipsa de reglementare expresă în textul legii a datei până la care operează suspendarea aplicării unor acte normative expres identificate nu conferă textului de lege un caracter neconstituțional, având în vedere că această dată rezultă fără dubiu din conținutul actului contestat, ca rezultat al interpretării sistematice a dispozițiilor actului normativ.

19. În ceea ce privește critica de neconstituționalitate referitoare la sintagma „*participațiile statului*”, conform căreia aceasta „nu este definită de prezenta lege, așa cum nu este definită niciunde în legislația națională”, apreciază că aceasta nu este întemeiată. Potrivit dispozițiilor art. 2 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 30/2019 privind reorganizarea Ministerului Economiei în scopul exercitării drepturilor și îndeplinirii obligațiilor ce decurg din calitatea de acționar a statului la anumiți operatori economici, precum și pentru modificarea unor acte normative, Ministerul Economiei a fost reorganizat „*ca urmare a fuziunii prin absorbție a Departamentului pentru Privatizare și Administrarea Participațiilor Statului, care își încetează existența*”. La art. 3 alin. (1) și (2) din același act normativ sunt enumerate atribuțiile pe care Ministerul Economiei le-a preluat de la acest departament. De asemenea, în Hotărârea Guvernului nr. 44/2020 privind organizarea și funcționarea Ministerului Economiei, Energiei și Mediului de Afaceri, se precizează la art. 3 pct. 29 că Ministerul Economiei, Energiei și Mediului de Afaceri „*administrează participațiile statului, împuternicindu-i pe reprezentanții săi în adunarea generală a acționarilor să acționeze pentru creșterea competitivității și eficienței economice a operatorilor și pentru restructurarea și pregătirea acestora pentru privatizare, în scopul îndeplinirii obligațiilor ce decurg din calitatea sa de instituție publică implicată în privatizare și din calitatea de acționar al statului la operatorii economici aflați sub autoritatea acestuia*”.

20. În ceea ce privește critica autorilor sesizării potrivit căreia dispozițiile art. 4 alin. (1) din legea contestată conțin sintagma „*în condițiile legii*”, fără a dispune care este legea la care se face trimitere, cu încălcarea prevederilor art. 39 alin. (1) din Legea nr. 24/2000, președintele Camerei Deputaților apreciază că aceste prevederi sunt pe deplin respectate. Arată că în cuprinsul normativ al legii contestate, sintagma criticată de autorii sesizării de neconstituționalitate are un caracter *sui generis*, având în mod clar în vedere respectarea legilor, a drepturilor, a obligațiilor și a limitelor reglementate de legislația în vigoare cu referire la obiectul de reglementare al Legii privind unele măsuri pentru protejarea intereselor naționale în activitatea economică.

21. Având în vedere argumentele prezentate, președintele Camerei Deputaților consideră că actul normativ criticat respectă rigorile Legii nr. 24/2000, fiind îndeplinite toate condițiile calitative privind claritatea și previzibilitatea textelor de lege.

22. În ceea ce privește critica de neconstituționalitate raportată la dispozițiile art. 108 din Constituție, președintele Camerei Deputaților observă că Parlamentul și-a exercitat prerogativele legislative în spiritul art. 61 alin. (1) din Constituție, în virtutea acestui monopol legislativ, fiind autoritatea publică

care adoptă legi. Potrivit Deciziei Curții Constituționale nr. 63 din 8 februarie 2017, conceptul de „lege” „se definește prin raportare la două criterii: cel formal sau organic și cel material. Potrivit primului criteriu, legea se caracterizează ca fiind un act al autorității legiuitoare, ea identificându-se prin organul chemat să o adopte și prin procedura ce trebuie respectată în acest scop. Criteriul material are în vedere conținutul reglementării, definindu-se în considerare obiectului normei, respectiv a naturii relațiilor sociale reglementate, sub acest aspect Parlamentul având plenitudine de legiferare. Din analiza dispozițiilor constituționale menționate rezultă că în sistemul constituțional românesc Parlamentul dispune de plenitudine de competență în materie de legiferare, în timp ce Guvernul exercită această competență delegată numai în condițiile strict prevăzute de Constituție”.

23. Competența originară a Guvernului, autoritate executivă, este prevăzută în art. 108 alin. (2) din Constituție și privește organizarea executării legilor, care sunt acte de reglementare primară, prin emiterea de hotărâri, care sunt acte normative de reglementare secundară. Prin urmare, „hotărârile se emit pentru organizarea executării legilor”. Hotărârea se adoptă întotdeauna în baza legii, fiind *secundum legem* și urmărind atât organizarea executării, cât și executarea în concret a legii. De asemenea, hotărârea Guvernului reprezintă prin excelență actul prin care autoritatea executivă își realizează rolul de exercitare a conducerii generale a administrației publice, reglementând relații sociale care sunt prin natura lor inferioare ca importanță față de cele reglementate de lege.

24. În consecință, criticile referitoare la încălcarea principiului separației puterilor în stat prin stabilirea unei interdicții de vânzare a participațiilor statului la societăți sau companii de interes strategic sunt lipsite de temei având în vedere cadrul normativ și considerentele enunțate mai sus. Adoptând legea supusă controlului, Parlamentul a acționat în spiritul loialității constituționale, exercitându-și competențele reglementate în Legea fundamentală.

25. Cu privire la criticile de neconstituționalitate raportate la dispozițiile art. 1 alin. (5) și la art. 44 alin. (2) teza întâi din Constituție, președintele Camerei Deputaților arată că legea nu conține norme contradictorii, de natură a încălca principiul legalității, legiuitorul folosind tehnica legislativă în mod adecvat și conform cerințelor de claritate, precizie, previzibilitate și accesibilitate specifice normelor juridice. Prin interzicerea pe o perioadă determinată a înstrăinării participațiilor statului nu se creează situații de instabilitate sau incoerență legislativă, din moment ce legea promovează soluții corelate cu legislația în vigoare în vederea salvării economiei în contextul creat de pandemia generată de coronavirusul SARS-CoV-2. Invocă Decizia nr. 62 din 13 iunie 1995 prin care Curtea Constituțională a statuat că „diminuarea sau creșterea valorii capitalului social, indiferent cui aparține, este o consecință a economiei de piață, în contextul reglementărilor legale din domeniul economiei, astfel încât această situație nu afectează dreptul de proprietate ca atare. Garantarea și ocrotirea constituțională a proprietății se referă la dreptul de proprietate și nu la oscilațiile inerente ale valorii de circulație a bunurilor, inclusiv ale valorii capitalului social. Nu poate fi negat dreptul legiuitorului de a institui reguli care să modifice regimul dreptului pe parcursul realizării lui, potrivit principiului aplicării legii noi”.

26. Prin urmare, președintele Camerei Deputaților apreciază că actul normativ supus controlului de constituționalitate este în concordanță cu Legea fundamentală.

27. **Guvernul** a transmis cu Adresa nr. 5/3100/2020, înregistrată la Curtea Constituțională cu nr. 3.625 din 1 iulie 2020, punctul său de vedere cu privire la sesizarea de neconstituționalitate, prin care susține temeinicia obiecției formulate. În privința încălcării dispozițiilor art. 1 alin. (3) și (5) din

Constituție, respectiv a principiului securității juridice în componenta sa privind calitatea legii, menționează că jurisprudența Curții Constituționale este constantă în a reține faptul 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. În același sens, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a statuat că legea trebuie să fie accesibilă justițiabilului și previzibilă în ceea ce privește efectele sale. Pentru ca legea să satisfacă cerința de previzibilitate, ea trebuie să precizeze cu suficientă claritate întinderea și modalitățile de exercitare a puterii de apreciere a autorităților în domeniul respectiv, ținând cont de scopul legitim urmărit, pentru a oferi persoanei o protecție adecvată împotriva arbitrarului (a se vedea Hotărârea din 4 mai 2000, pronunțată în Cauza *Rotaru împotriva României*, paragraful 52, și Hotărârea din 25 ianuarie 2007, pronunțată în Cauza *Sissanis împotriva României*, paragraful 66). De asemenea, conform dispozițiilor art. 8 alin. (4) teza întâi din Legea nr. 24/2000, „*textul legislativ trebuie să fie formulat clar, fluent și inteligibil, fără dificultăți sintactice și pasaje obscure sau echivoce*”, iar potrivit art. 36 alin. (1) din aceeași lege, „*actele normative trebuie redactate într-un limbaj și stil juridic specific normativ, concis, sobru, clar și precis, care să excludă orice echivoc, cu respectarea strictă a regulilor gramaticale și de ortografie*”.

28. Din analiza legii criticate, Guvernul apreciază că prevederile acesteia nu întrunesc cerințele de claritate și previzibilitate stabilite în mod constant în jurisprudența instanței de contencios constituțional. Astfel, în ceea ce privește suspendarea, generică și în integralitate a dispozițiilor incidente în materia privatizării, potrivit art. 3 din legea analizată, este întemeiată critica de neconstituționalitate formulată prin raportare la încălcarea art. 1 alin. (3) și (5) din Constituție, în componenta referitoare la calitatea și previzibilitatea actelor normative, precum și la securitatea raporturilor juridice, având în vedere că aceste reglementări vizează și o serie de alte aspecte și activități cu privire la care ar urma să treneze incertitudinea juridică, precum închirierea, realizarea de investiții prin majorare de capital social, vânzarea/transferul de active, preluarea de active funcționale etc. De altfel, prevederile art. 9 din Legea nr. 137/2002 și ale art. 5 din Normele metodologice de aplicare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 88/1997 privind privatizarea societăților comerciale, cu modificările și completările ulterioare, și a Legii nr. 137/2002 privind unele măsuri pentru accelerarea privatizării, aprobate prin Hotărârea Guvernului nr. 577/2002, permit sistarea oricărui proces de privatizare de către instituțiile publice implicate, în funcție de circumstanțele economice și politice naționale sau internaționale.

29. Guvernul apreciază că este întemeiată și critica de neconstituționalitate prin raportare la art. 1 alin. (5) din Constituție în privința contradicției semnalate în cadrul art. 2 alin. (2) din legea criticată, dat fiind că se confundă, conform limbajului uzual, situația de fapt, respectiv transferul dreptului de proprietate, cu situația de drept — deținerea participațiilor de către stat, deși calitatea statului față de aceste participații este de proprietar.

30. În ceea ce privește utilizarea sintagmei „*în condițiile legii*” din cadrul art. 4 alin. (1), Guvernul consideră relevante considerentele Deciziei nr. 17 din 21 ianuarie 2015, în care Curtea a statuat că „prin reglementarea normelor de tehnică legislativă legiuitorul a impus o serie de criterii obligatorii pentru adoptarea oricărui act normativ, a căror respectare este necesară pentru a asigura sistematizarea, unificarea și coordonarea legislației, precum și conținutul și forma juridică adecvate pentru fiecare act normativ. Astfel, respectarea acestor norme concură la asigurarea unei legislații care respectă



principiul securității raporturilor juridice, având claritatea și previzibilitatea necesară”. Prin urmare, modul de redactare a textului art. 4 alin. (1) este de natură să aducă atingere prevederilor art. 1 alin. (5) din Constituție.

31. Referitor la critica ce vizează art. 1 din lege, respectiv nedefinirea sintagmei „participațiile statului”, prin raportare la prevederile art. 1 alin. (5), precum și folosirea termenului „bancă” în sintagma „instituție de credit”, Guvernul apreciază că, din modalitatea de redactare a dispozițiilor în cadrul cărora se integrează, acestea au un înțeles univoc, nefiind susceptibile de interpretări abuzive sau arbitrare.

32. Cu privire la încălcarea art. 108 din Constituție și a principiului separației puterilor în stat consacrat la art. 1 alin. (4) din Constituție, Guvernul menționează următoarele aspecte: (i) statul român și-a asumat demersul de reducere a participației sale în economie, conform art. 1 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 88/1997 și art. 1 din Legea nr. 137/2002, (ii) astfel cum au indicat și autorii sesizării, în temeiul art. 25 lit. m) din Codul administrativ, Guvernul administrează proprietatea privată a statului și, în acest sens, are mandat de a înfăptui politica de privatizare, conform art. 41 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 88/1997, (iii) instituțiile publice implicate în privatizare administrează participațiile statului și configurează decizii investiționale cu privire la ele, în funcție de situațiile concrete în care se află societățile respective; în acest sens, în afară de sectorul societăților strategice, pentru care decizia aparține Guvernului, deciziile privind actele de dispoziție asupra participațiilor statului se iau de către instituțiile publice implicate, potrivit art. 41 și art. 43 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 88/1997 și art. 51 din Legea nr. 137/2002.

33. Prin urmare, configurarea deciziei privind participațiile statului beneficiază de suficientă flexibilitate pentru a putea adapta răspunsul statului la diversele situații în care se pot regăsi participațiile sale. În plus, conform legislației în vigoare, deciziile privind participațiile statului se situează la nivel guvernamental, dat fiind că legiuitorul primar a acordat deja mandat în acest sens, iar forul legislativ nu se poate erija în instituție publică implicată. Prin urmare, măsura revocării de către Parlament a mandatului acordat Guvernului apare, astfel cum au susținut și autorii sesizării, contrară principiului separației puterilor în stat consacrat de dispozițiile art. 1 alin. (4) din Constituție. Rămâne la aprecierea Curții Constituționale să decidă dacă este întemeiată critica de neconstituționalitate prin raportare la art. 108 alin. (2) din Constituție, potrivit căruia „hotărârile se emit pentru organizarea executării legilor”, care poate fi considerat drept o concretizare a deciziilor executive în materie de privatizare.

34. În privința încălcării art. 1 alin. (5) din Constituție, Guvernul apreciază că este întemeiată critica de neconstituționalitate a legii din cauza lipsei totale de corelare a măsurilor instituite cu dispozițiile legale în vigoare, în materie de înstrăinare a participațiilor statului, contrar art. 13 din Legea nr. 24/2000, afectând coerența, accesibilitatea, stabilitatea și previzibilitatea cadrului normativ în materie, de vreme ce o serie de alte aspecte, precum închirierea, realizarea de investiții prin majorare de capital social, vânzarea/transferul de active, preluarea de active funcționale rămân fără o reglementare proprie. Cu privire la pretinsa încălcare a art. 44 alin. (2) teza întâi din Constituție, cu referire la garantarea și ocrotirea proprietății private a statului, consideră întemeiată critica de neconstituționalitate, de vreme ce măsura de indisponibilizare a participațiilor statului, conform art. 1 din legea criticată, „nu oferă niciun fel de garanții legale că pe perioada de doi ani nu vor apărea situații în care pagubele aduse proprietății private a statului să nu poată fi preîntâmpinate sau limitate decât prin acte de dispoziție, similar cu situația oricărui investitor privat și diligent”.

35. Față de argumentele mai sus învederate, Guvernul apreciază că sesizarea de neconstituționalitate este întemeiată prin raportare la prevederile art. 1 alin. (3), (4) și (5) și ale art. 44 alin. (2) teza întâi din Constituție.

36. **Președintele Senatului** nu a comunicat punctul său de vedere cu privire la obiecția de neconstituționalitate.

#### CURTEA,

examinând obiecția de neconstituționalitate, punctele de vedere ale președintelui Camerei Deputaților și Guvernului, raportul judecătorului-raportor, dispozițiile Legii privind unele măsuri pentru protejarea intereselor naționale în activitatea economică, precum și prevederile Constituției, reține următoarele:

37. Actul de sesizare are ca obiect al criticilor de neconstituționalitate dispozițiile Legii privind unele măsuri pentru protejarea intereselor naționale în activitatea economică, în ansamblul său, precum și dispozițiile art. 1—4 din lege, în special, care au următorul conținut:

„Art. 1. — *La data intrării în vigoare a prezentei legi, se interzice, pentru o perioadă de doi ani, înstrăinarea participațiilor statului la companiile și societățile naționale, la bănci, precum și la orice altă societate la care statul are calitatea de acționar, indiferent de cota de participație deținută.*

Art. 2. — *(1) Se suspendă, pentru o perioadă de doi ani, orice operațiuni privind înstrăinarea participațiilor statului la companiile și societățile naționale, precum și la societățile la care statul are calitatea de acționar, începute anterior intrării în vigoare a prezentei legi.*

*(2) Dispozițiile alin. (1) nu se aplică operațiunilor post-privatizare și operațiunilor specifice privatizării, în cazul în care transferul dreptului de proprietate asupra participațiilor deținute de stat s-a realizat.*

Art. 3. — *În aplicarea dispozițiilor prevăzute la art. 1 și 2, se suspendă, în mod corespunzător, dispozițiile Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 88/1997 privind privatizarea societăților comerciale, aprobată prin Legea nr. 44/1998, cu modificările și completările ulterioare, și ale Legii nr. 137/2002 privind unele măsuri pentru accelerarea privatizării, cu modificările și completările ulterioare.*

Art. 4. — *(1) În condițiile legii, statul român poate dobândi, în oricare dintre modalitățile prevăzute de lege, participații la societățile care desfășoară activități economice în domeniile:*

*a) producția și comercializarea de medicamente, dispozitive medicale, seruri și vaccinuri, servicii medicale și paramedicale;*

*b) industria constructoare de mașini, metalurgică, alimentară, agricultură, silvicultură, exploatarea forestieră;*

*c) producția, transportul, distribuția și furnizarea de energie electrică și energie termică;*

*d) explorarea, exploatarea, extracția, producția și prelucrarea resurselor minerale;*

*e) transportul, construcția și administrarea de infrastructură rutieră, feroviară, navală și aeriană;*

*f) captarea, tratarea și distribuția apei potabile și a apei pentru irigații;*

*g) poștă, comunicații și tehnologia informației.*

*(2) Dobândirea de participații de către stat se face cu respectarea dispozițiilor privind ajutorul de stat, concurența și competitivitatea.”*

38. Autorii sesizării susțin că dispozițiile criticate contravin prevederilor constituționale ale art. 1 alin. (4) și (5), ale art. 44 alin. (2) teza întâi și ale art. 108 din Constituție.

39. În vederea soluționării prezentei obiecții de neconstituționalitate, Curtea va proceda la 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. În jurisprudența sa, Curtea a statuat că primele două condiții se referă la regularitatea sesizării instanței constituționale, din perspectiva legalei sale sesizări, iar cea de-a treia vizează stabilirea sferei sale de competență, astfel încât urmează a fi cercetate în ordinea menționată, constatarea neîndeplinirii uneia având efecte dirimante și făcând inutilă analiza celorlalte condiții (a se vedea, în acest sens, Decizia nr. 67 din 21 februarie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 223 din data de 13 martie 2018, paragraful 70, sau Decizia nr. 385 din 5 iunie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 488 din 13 iunie 2018, paragraful 32).

40. Referitor la *titularul dreptului de sesizare*, prezenta obiecție de neconstituționalitate a fost formulată de un număr de 64 de deputați aparținând Grupului parlamentar al Partidului Național Liberal, care, în temeiul art. 146 lit. a) teza întâi din Constituție și al art. 15 alin. (1) din Legea nr. 47/1992, are dreptul de a sesiza Curtea Constituțională pentru exercitarea controlului de constituționalitate *a priori*, fiind așadar îndeplinită această primă condiție de admisibilitate.

41. Cu privire la *termenul în care poate fi sesizată instanța de control constituțional*, potrivit art. 15 alin. (2) din Legea nr. 47/1992, acesta este de 5 zile de la data depunerii legii adoptate la secretarii generali ai celor două Camere ale Parlamentului, respectiv de 2 zile, începând de la același moment, dacă legea a fost adoptată în procedură de urgență. Totodată, în temeiul art. 146 lit. a) teza întâi din Legea fundamentală, Curtea Constituțională se pronunță asupra constituționalității legilor înainte de promulgarea acestora, care, potrivit art. 77 alin. (1) teza a doua din Constituție, se face în termen de cel mult 20 de zile de la primirea legii adoptate de Parlament. Cu privire la acest aspect, Curtea constată că Legea privind unele măsuri pentru protejarea intereselor naționale în activitatea economică a fost adoptată, în procedură de urgență, de Camera Deputaților, Camera decizională, în data de 10 iunie 2020, a fost depusă, în aceeași zi, la secretarul general pentru exercitarea dreptului de sesizare cu privire la neconstituționalitatea legii și apoi trimisă spre promulgare, în data de 12 iunie 2020. Prezenta sesizare a fost înregistrată la Curtea Constituțională în data de 11 iunie 2020. Într-o atare situație, luând act de faptul că sesizarea de neconstituționalitate a fost formulată în termenul de 2 de zile, prevăzut de art. 15 alin. (2) din Legea nr. 47/1992, Curtea constată că obiecția de neconstituționalitate este admisibilă sub aspectul respectării termenului în care poate fi sesizată instanța de control constituțional.

42. În vederea analizării admisibilității prezentei sesizări 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, este necesară analiza criticilor formulate de autorul sesizării. Analizând temeiurile constituționale invocate în susținerea sesizării de neconstituționalitate, precum și motivarea obiecției formulate, Curtea observă că obiectul criticii în prezenta cauză îl constituie conținutul normativ al legii.

43. Așadar, nefiind incident un fine de neprimire a sesizării astfel formulate, Curtea Constituțională a fost legal sesizată și este competentă, potrivit dispozițiilor art. 146 lit. a) din Constituție și ale art. 1, 10, 15, 16 și 18 din Legea nr. 47/1992, să se pronunțe asupra constituționalității prevederilor legale criticate.

44. Legea supusă controlului de constituționalitate are ca obiect de reglementare, potrivit titlului actului normativ, instituirea unor măsuri pentru protejarea intereselor naționale în activitatea economică, determinate de efectele negative generate în plan economic de epidemia COVID-19. Potrivit expunerii de motive, protejarea intereselor naționale în economie impune adoptarea

interdicției „de a înstrăina orice participație a statului român astfel cum este deținută în prezent” care „să opereze pentru o perioadă mai îndelungată”, dar și posibilitatea statului „de a dobândi, în oricare dintre modalitățile prevăzute de lege, participații la o serie de societăți din domenii de importanță strategică, corespunzător perioadei de criză”. Măsurile avute în vedere urmează să fie aplicabile pentru o perioadă de doi ani. În același document se arată că „în măsura în care se apreciază că efectele negative au încetat ori că înstrăinarea participațiilor statului ar fi benefică protecției intereselor naționale în economie, tot printr-un act normativ cu putere de lege perioada interdicției ar putea fi scurtată, în mod corespunzător”.

45. Măsurile pentru protejarea intereselor naționale în activitatea economică vizează (i) instituirea interdicției de înstrăinare a participațiilor statului la companiile și societățile naționale, la bănci, precum și la orice altă societate la care statul are calitatea de acționar, indiferent de cota de participare deținută, pentru o perioadă de doi ani; (ii) suspendarea, pe o perioadă de doi ani, a operațiunilor privind înstrăinarea participațiilor statului la companiile și societățile naționale, precum și la societățile la care statul are calitatea de acționar începute anterior intrării în vigoare a legii, cu excepția operațiunilor postprivatizare și a operațiunilor specifice privatizării, în cazul în care transferul dreptului de proprietate asupra participațiilor deținute de stat s-a realizat; (iii) suspendarea, corespunzătoare, a unor dispoziții legale în vigoare în materia privatizării societăților comerciale; (iv) acordarea posibilității statului de a dobândi participații la societățile care desfășoară activități economice în anumite domenii.

46. **O primă critică de neconstituționalitate** este raportată la dispozițiile **art. 1 alin. (5) din Constituție**, în componenta referitoare la cerințele de calitate ale normei: claritate, previzibilitate, accesibilitate, și vizează cele patru articole ale legii supuse controlului.

47. Cu privire la **art. 1** din legea supusă controlului, critica vizează sintagma „*participațiile statului*”, care, în opinia autorilor sesizării, este lipsită de claritate și previzibilitate, întrucât nu este definită în legea criticată și nici în vreo altă reglementare legală în vigoare.

48. Analizând critica formulată, Curtea reține că, potrivit dispozițiilor art. 2 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 30/2019 privind reorganizarea Ministerului Economiei în scopul exercitării drepturilor și îndeplinirii obligațiilor ce decurg din calitatea de acționar a statului la anumiți operatori economici, precum și pentru modificarea unor acte normative, Ministerul Economiei a fost reorganizat „*ca urmare a fuziunii prin absorbție a Departamentului pentru Privatizare și Administrarea Participațiilor Statului, care își încetează existența*”. La art. 3 alin. (1) și (2) din același act normativ sunt enumerate atribuțiile pe care Ministerul Economiei le-a preluat de la acest departament, printre care cea care derivă din calitatea de instituție publică implicată în domeniul privatizării pentru societățile naționale, companiile naționale și celelalte societăți aflate sub autoritatea sa și care presupune exercitarea calității de acționar al statului la aceste entități. De asemenea, în Hotărârea Guvernului nr. 44/2020 privind organizarea și funcționarea Ministerului Economiei, Energiei și Mediului de Afaceri, se precizează la art. 3 pct. 29 că Ministerul Economiei, Energiei și Mediului de Afaceri „*administrează participațiile statului, imputernicindu-i pe reprezentanții săi în adunarea generală a acționarilor să acționeze pentru creșterea competitivității și eficienței economice a operatorilor și pentru restructurarea și pregătirea acestora pentru privatizare, în scopul îndeplinirii obligațiilor ce decurg din calitatea sa de instituție publică implicată în privatizare și din calitatea de*



acționar al statului la operatorii economici aflați sub autoritatea acestuia.”

49. În continuare, Curtea observă că, potrivit art. 3 din Legea nr. 137/2002 privind unele măsuri pentru accelerarea privatizării care stabilește semnificația termenilor și a expresiilor folosite de lege, acțiunile înseamnă „valorile mobiliare emise de societăți comerciale; acțiunile pot fi ordinare sau preferențiale în conformitate cu dispozițiile Legii nr. 31/1990 privind societățile comerciale, republicată, cu modificările ulterioare; prevederile prezentei legi referitoare la acțiuni sunt aplicabile și părților sociale”, iar activele cu caracter social înseamnă „bunuri sau ansambluri de bunuri din patrimoniul unei societăți comerciale sau regii autonome, de tipul: creșe, grădinițe, cabinete medicale, dispensare, cămine de nefamiliști sau blocuri de locuințe, cantine, centrale sau puncte termice, grupuri școlare de orice tip, baze sportive și de agrement, indiferent de tipul acestora, utilități de interes local sau zonal, gospodării-anexe și alte asemenea active, inclusiv dotările și terenul aferent acestora”. Capitolul II al legii, intitulat Diminuarea participăției statului, stabilește la art. 4 că „Diminuarea participăției statului la societățile comerciale se realizează prin utilizarea următoarelor metode: a) vânzarea de acțiuni; b) majorarea de capital social prin aport de capital privat; b<sup>1</sup>) majorarea capitalului social prin aport de capital, în cazul societăților comerciale aflate în portofoliul Ministerului Economiei și Comerțului; c) transferul cu titlu gratuit sau vânzarea activelor cu caracter social; d) orice combinație a metodelor prevăzute la lit. a)–c)”.

50. De asemenea, potrivit dispozițiilor art. 3 lit. d) și d<sup>1</sup>) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 88/1997, active înseamnă „bunuri, ansambluri de bunuri sau investiții nefinalizate și sistate, care pot fi separate și organizate să funcționeze independent, distinct de restul activității persoanei juridice, cum ar fi unități și subunități de producție, de comerț ori de prestări de servicii, secții, ateliere, ferme, spații comerciale, spații de cazare sau de alimentație publică, spații pentru birouri ori alte bunuri de același gen, inclusiv terenul destinat acestora, precum și alte terenuri din patrimoniul unei persoane juridice”, iar active funcționale înseamnă „totalitatea resurselor economice care constau în active fixe, circulante, de trezorerie, know-how etc., inclusiv a drepturilor și obligațiilor născute în legătură cu acestea, precum și resursele umane, apreciate pe baze rezonabile ca fiind exploatabile în procese economice prezente și viitoare”.

51. Având în vedere cadrul normativ în vigoare, Curtea constată că sintagma „participățiile statului” are în sfera de cuprindere atât acțiunile și părțile sociale, ca valori mobiliare emise de societăți comerciale, cât și activele, activele funcționale sau cu caracter social, ca bunuri sau ansambluri de bunuri din patrimoniul unei societăți care desfășoară activități comerciale. Prin urmare, Curtea apreciază că sintagma utilizată de legiuitor întrunește condițiile de claritate și previzibilitate, critica ce are un atare obiect fiind neîntemeiată.

52. Autorii sesizării susțin că prevederile art. 1 din lege sunt lipsite de rigoare și în ceea ce privește noțiunea de „bănci”, considerată a fi utilizată impropriu în locul sintagmei „instituții de credit”. Analizând critica formulată, Curtea reține că, potrivit art. 3 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 99/2006 privind instituțiile de credit și adecvarea capitalului, „Instituțiile de credit, persoane juridice române, se pot constitui și funcționa cu respectarea dispozițiilor generale aplicabile instituțiilor de credit și a cerințelor specifice prevăzute în Partea a II-a a prezentei ordonanțe de urgență, în una din următoarele categorii: a) bănci; b) organizații cooperatiste de credit; c) bănci de economisire și creditare în domeniul locativ; d) bănci de credit ipotecar”. Cu alte cuvinte, noțiunea de „instituții de credit” reprezintă categoria generală (genul proxim) care cuprinde în sfera sa noțiunea de „bancă”, categorie specială, parte din cadrul general (diferența

specifică). Utilizarea de către legiuitor a noțiunii de „bancă” demonstrează intenția acestuia de a circumscrie sfera de incidență a interdicției de înstrăinare a participațiilor statului doar la acele instituții de credit constituite în categoria „bănci”. Sub acest aspect, nu se poate reține lipsa de rigoare și previzibilitate a normei supuse controlului, critica cu un atare obiect fiind neîntemeiată.

53. O altă critică a dispozițiilor art. 1 din Legea privind unele măsuri pentru protejarea intereselor naționale în activitatea economică vizează sintagma „la data intrării în vigoare a legii”, considerată de autorii sesizării inutilă, dar susceptibilă de a crea confuzie sub aspectul momentului de la care normele juridice își produc efectele juridice. Cu privire la această critică, Curtea reține că legiuitorul folosește sintagma „la data intrării în vigoare a prezentei legi” pentru a marca momentul de la care încep să fie incidente interdicția de înstrăinare a participațiilor statului, respectiv suspendarea operațiunilor privind înstrăinarea participațiilor statului, ambele urmând a opera „pentru o perioadă de doi ani”. Împlinirea termenului de aplicare a dispozițiilor legii are ca efect direct, ope legis, încetarea producerii efectelor juridice ale dispozițiilor normative referitoare la interdicția de înstrăinare/suspendarea operațiunilor privind înstrăinarea participațiilor statului. Curtea constată, așadar, că sintagma „la data intrării în vigoare a legii” nu se referă doar la momentul de la care prevederile legii încep să producă efecte juridice, care, în mod evident, nu poate fi altul decât acela al intrării în vigoare a actului normativ, cât mai ales pentru a marca debutul termenului de 2 ani în care operează interdicția de înstrăinare, respectiv suspendarea operațiunilor de înstrăinare a participațiilor statului. Din această perspectivă, dispozițiile contestate sunt clare, neechivoce, normele edictate având un vădit caracter temporar. Ca rezultat al interpretării logice și gramaticale a dispozițiilor actului normativ, intervalul de timp în care acesta produce efecte juridice poate fi determinat în mod precis și previzibil, prin urmare critica de neconstituționalitate formulată cu privire la acest aspect este, de asemenea, neîntemeiată.

54. În fine, norma cuprinsă în art. 1 din lege este criticată și din perspectiva omisiunii de a reglementa o sancțiune pentru încălcarea interdicției de înstrăinare a participațiilor statului. Cu privire la acest aspect, Curtea observă că, din punct de vedere logico-juridic, norma de drept are o structură proprie ce integrează trei elemente: ipoteza, dispoziția și sancțiunea. Ipoteza este partea normei juridice care precizează condițiile și împrejurările în care aceasta se aplică, precum și categoriile de subiecți de drept cărora norma li se adresează. Dispoziția este elementul structural al normei juridice care stabilește conduita ce trebuie respectată, în condițiile și împrejurările prevăzute de ipoteză. Sancțiunea este partea normei juridice care stabilește consecințele ce decurg din nerespectarea dispoziției normei respective în împrejurările stabilite de ipoteza ei, precum și eventualele măsuri pe care autoritățile competente le pot lua împotriva subiectului de drept care a încălcat norma. După criteriul structurii lor logico-juridice, normele de drept se clasifică în norme juridice complete sau determinate, care conțin toate cele trei elemente de structură, respectiv norme juridice incomplete sau nedeterminate, adică acelea din al căror text lipsește unul din elementele de structură. La rândul lor, normele incomplete sunt de două feluri: norme de trimitere, care, pentru elementul de structură care le lipsește, fac trimitere la un alt act normativ în vigoare împreună cu care reglementarea dobândește unitate, și norme în alb, adică norme de drept nedeterminate care urmează să se completeze cu elementul de structură care le lipsește dintr-o normă de drept ulterioară.

55. Deși este recomandat ca legiuitorul să reglementeze norme care să respecte structura logico-juridică tripartită, normele complete sunt rar întâlnite în legislație. De cele mai

multe ori, cel puțin unul dintre elemente este subînțeles în textul normei. De exemplu, majoritatea normelor de drept privat nu precizează, în mod expres, sancțiunea, dar ea poate fi dedusă din interpretarea logică a textelor legale.

56. Astfel, în ceea ce privește dispozițiile art. 1 din legea supusă controlului, *ipoteza* este reprezentată de categoriile de subiecți de drept cărora norma li se adresează (companiile și societățile naționale, bănci, alte societăți) și de condițiile în care norma se aplică (calitatea de acționar a statului indiferent de cota de participație deținută la entitățile enumerate). *Dispoziția* este conduita ce trebuie respectată, și anume obligația de a nu înstrăina, pentru o perioadă de doi ani, participațiile statului la entitățile enumerate în ipoteza normei. Sub acest aspect, norma este imperativă prohibitivă. *Sanctiunea* nu este prevăzută în mod expres, însă ea rezultă din interpretarea logică și sistematică a cadrului normativ adoptat în materia privatizării, în sensul că, dacă nu sunt respectate cerințele legii, actele încheiate cu încălcarea interdicției legale exprese sunt lipsite de efecte juridice, fiind nule de drept.

57. Având în vedere aceste argumente, Curtea constată că lipsa prevederilor exprese a sancțiunii din structura normei criticate nu impiedică asupra calității actului normativ, dimpotrivă, modul de exprimare utilizat de legiuitor asigură dispozițiilor sale un caracter obligatoriu, în acord cu prevederile art. 8 alin. (2) din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative.

58. Cu privire la pretinsa „contradicție în termeni” generată de dispozițiile **art. 2 alin. (2)** prin raportare la dispozițiile alin. (1) al aceluiași articol, Curtea apreciază necesară analiza conținutului normativ al celor două texte legale. Astfel, Curtea observă că, potrivit dispozițiilor alin. (1), „se suspendă, pentru o perioadă de doi ani, orice operațiuni privind înstrăinarea participațiilor statului la companiile și societățile naționale, precum și la societățile la care statul are calitatea de acționar, începute anterior intrării în vigoare a prezentei legi”, iar potrivit alin. (2), „dispozițiile alin. (1) nu se aplică operațiunilor post-privatizare și operațiunilor specifice privatizării, în cazul în care transferul dreptului de proprietate asupra participațiilor deținute de stat s-a realizat”. Din interpretarea logico-gramaticală a normelor analizate rezultă că toate operațiunile care au ca obiectiv înstrăinarea participațiilor statului (operațiuni specifice privatizării), începute anterior intrării în vigoare a legii deduse controlului și în care transferul dreptului de proprietate asupra participațiilor deținute de stat către terțe persoane nu s-a realizat, se suspendă pentru o perioadă de doi ani. Dimpotrivă, în cazul în care transferul dreptului de proprietate asupra participațiilor deținute de stat s-a realizat, operațiunile specifice privatizării și cu atât mai mult operațiunile post-privatizare continuă, potrivit dispozițiilor legale, nefiind afectate de măsura suspendării prevăzută de art. 2 alin. (1) din lege. Cu alte cuvinte, ceea ce este relevant pentru a determina incidența dispozițiilor legale referitoare la suspendarea operațiunilor de privatizare este faptul că, anterior intrării în vigoare a legii, să nu fi operat transferul dreptului de proprietate asupra participațiilor deținute de stat către terțe persoane. Or, este evident că numai într-o atare ipoteză (în care statul este încă proprietarul participațiilor) interdicția de înstrăinare poate produce efecte juridice. Sub acest aspect, Curtea reține că normele cuprinse în alin. (1) și (2) al art. 2 nu conțin reglementări contradictorii, ci statuează în mod expres atât ipoteza de incidență a măsurii suspendării, cât și ipotezele în care măsura nu este aplicabilă, conferind o rigurozitate sporită actului normativ.

59. Cu privire la dispozițiile **art. 3** din lege care prevăd suspendarea, în mod corespunzător, a dispozițiilor Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 88/1997 privind privatizarea societăților comerciale și ale Legii nr. 137/2002 privind unele măsuri pentru accelerarea privatizării, autorii sesizării susțin

neclaritatea normei, având în vedere că dispozițiile actelor normative reglementează o activitate socioeconomică complexă.

60. Analizând norma criticată, Curtea observă că dispoziția de suspendare a aplicării celor două acte normative individualizate produce efecte juridice începând cu data intrării în vigoare a legii și pentru o perioadă determinată de timp, respectiv doi ani. Sub aspectul sferei de incidență a actelor normative ale căror prevederi sunt suspendate, Curtea constată că Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 88/1997 dispune în art. 2 că „Prevederile prezentei ordonanțe de urgență se aplică: a) vânzării de acțiuni la societățile comerciale la care statul sau o autoritate a administrației publice locale este acționar, indiferent de numărul acțiunilor pe care le deține, inclusiv la societățile naționale, companiile naționale și celelalte societăți comerciale rezultate din reorganizarea regiilor autonome de interes național sau local; b) vânzării de active ale regiilor autonome și ale societăților comerciale la care statul sau o autoritate a administrației publice locale este acționar majoritar, inclusiv ale companiilor naționale și ale societăților naționale ori ale celorlalte societăți comerciale rezultate din reorganizarea unei regiilor autonome de interes național sau local”. De asemenea, potrivit art. 1 din Legea nr. 137/2002, „prezenta lege stabilește cadrul juridic pentru accelerarea procesului de privatizare [...]”, art. 4 reglementând că „Diminuarea participației statului la societățile comerciale se realizează prin utilizarea următoarelor metode: a) vânzarea de acțiuni; b) majorarea de capital social prin aport de capital privat; b<sup>1</sup>) majorarea capitalului social prin aport de capital, în cazul societăților comerciale aflate în portofoliul Ministerului Economiei și Comerțului; c) transferul cu titlu gratuit sau vânzarea activelor cu caracter social; d) orice combinație a metodelor prevăzute la lit. a)–c)”.

61. Având în vedere, pe de o parte, obiectul de reglementare al celor două acte normative, respectiv măsuri privind accelerarea privatizării, care presupune înstrăinarea participațiilor pe care statul le deține la societățile comerciale la care este acționar, și, pe de altă parte, obiectul de reglementare al legii supuse controlului de constituționalitate, respectiv instituirea interdicției de înstrăinare a participațiilor pe care statul le deține la societățile comerciale la care este acționar, Curtea apreciază că opțiunea legiuitorului de a suspenda prin legea criticată prevederile care constituie temeiul înstrăinării participațiilor statului nu numai că asigură claritate și coerență reglementării, dar este o măsură legislativă care se impune cu necesitate în scopul integrării legii în ansamblul legislației în vigoare și al evitării paralelismelor legislative care ar genera confuzie în aplicarea normelor legale.

62. Curtea observă, de asemenea, că dispozițiile art. 3 alin. (1) din legea criticată sunt redactate în conformitate cu prevederile art. 66 alin. (1) și (2) din Legea nr. 24/2000, potrivit cărora „în cazuri speciale aplicarea unui act normativ poate fi suspendată [...]. În această situație se vor prevedea, în mod expres, data la care se produce suspendarea, precum și durata ei determinată”, iar „la expirarea duratei de suspendare actul normativ sau dispoziția afectată de suspendare reintră de drept în vigoare”. Așa fiind, expirarea termenului de suspendare are ca efect reintrarea de drept în vigoare a dispozițiilor suspendate, nefiind necesară o altă intervenție legislativă.

63. Mai mult, cu privire la critica potrivit căreia nu pot fi suspendate, în integralitatea lor, acte normative care reglementează o activitate socioeconomică complexă, având în vedere că norma prevede că, „în aplicarea dispozițiilor prevăzute la art. 1 și 2, se suspendă, în mod corespunzător, dispozițiile [...]”, Curtea reține că sintagma „în mod corespunzător” vizează atât durata suspendării, corespunzătoare intervalului în care operează interdicția de



înstrăinare [art. 1], respectiv suspendarea operațiunilor privind înstrăinarea participațiilor statului [art. 2], cât și dispozițiile a căror aplicare urmează a fi suspendată. În acest din urmă caz, suspendarea „în mod corespunzător” vizează doar acele dispoziții din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 88/1997 sau din Legea nr. 137/2002 în baza cărora se desfășoară procedurile de privatizare în care transferul dreptului de proprietate asupra participațiilor deținute de stat către terțe persoane nu a operat până la data intrării în vigoare a legii supuse controlului. Așa cum s-a reținut în prealabil, în cazul în care transferul dreptului de proprietate asupra participațiilor deținute anterior de stat s-a realizat, operațiunile specifice privatizării și operațiunile postprivatizare continuă potrivit prevederilor legale cuprinse inclusiv în cele două acte normative a căror aplicare, în mod evident, nu este suspendată.

64. Pentru toate aceste argumente, Curtea constată că prevederile art. 3 din legea criticată sunt clare, neechivoce, respectă normele de tehnică legislativă și, implicit, dispozițiile art. 1 alin. (5) din Constituție.

65. În ceea ce privește dispozițiile **art. 4 alin. (2)** din lege, autorii sesizării apreciază că acestea sunt imprevizibile în viitoarea lor aplicare, întrucât sintagma „dobândirea de participații de către stat se face cu respectarea dispozițiilor privind ajutorul de stat” poate fi interpretată ca reprezentând o nouă obligație legală în sarcina statului român, în condițiile în care ajutorul de stat este incompatibil cu dobândirea de către stat a unor participații.

66. În materia ajutorului de stat, Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 77/2014 privind procedurile naționale în domeniul ajutorului de stat, precum și pentru modificarea și completarea Legii concurenței nr. 21/1996 definește la art. 2 lit. d) ajutorul de stat ca fiind „*avantajul economic acordat din surse sau resurse de stat ori gestionate de stat, sub orice formă, care denaturează sau amenință să denatureze concurența prin favorizarea anumitor întreprinderi sau sectoare de producție, în măsura în care acesta afectează schimburile comerciale dintre statele membre*” și la lit. Ț), sursele și resursele de stat ca fiind „*fondurile publice sau ale autorităților, instituțiilor ori întreprinderilor publice*”. Potrivit dispozițiilor art. 3 alin. (1) și (2) din același act normativ, „*cu excepția cazului în care se prevede altfel în regulamentele Uniunii Europene adoptate în temeiul art. 108 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene sau în temeiul altor dispoziții relevante din acesta, orice intenție de acordare a unui ajutor de stat nou se notifică în timp util Comisiei Europene*”, astfel că „*ajutorul de stat nou, supus obligației de notificare, poate fi acordat numai după autorizarea acestuia de către Comisia Europeană sau după ce acesta este considerat a fi fost autorizat în conformitate cu prevederile art. 4 alin. (6) din Regulamentul (UE) 2015/1.589*”. În temeiul art. 3 alin. (3), „*ajutorul de stat care nu este supus obligației de notificare poate fi acordat numai cu respectarea prevederilor legislației Uniunii Europene și naționale în domeniul ajutorului de stat*”. Dispozițiile menționate sunt parte a cadrului legislativ național care reglementează modul în care fondurile publice (naționale și europene), destinate mediului de afaceri, sunt folosite în acord cu cerințele impuse de Comisia Europeană în domeniul ajutorului de stat.

67. Ca transpunere a acestor obligații în materia dobândirii de participații la societăți care desfășoară activități economice, Curtea reține că Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 88/1997 privind privatizarea societăților comerciale prevede la art. 24<sup>1</sup> alin. (1) că „*societățile/regiile autonome la care statul sau o autoritate a administrației publice locale este acționar majoritar și filialele acestora pot transfera prin negociere directă active aflate în proprietatea lor persoanelor juridice la care statul sau o autoritate a administrației publice locale este acționar majoritar sau filialelor acestora, cu îndeplinirea cumulativă a următoarelor*

*condiții: [...] d) transferul să fie efectuat cu respectarea normelor naționale și comunitare în materie de concurență și ajutor de stat*”. De asemenea, art. 42 alin. (2) din același act normativ prevede că „*regiile autonome și societățile comerciale la care statul sau o autoritate a administrației publice locale este acționar au dreptul să participe la cumpărări de active în condițiile prezentei ordonanțe de urgență, ale normelor metodologice, cu respectarea prevederilor în domeniul ajutorului de stat. Instituțiile publice au dreptul să participe la cumpărări de active necesare desfășurării în condiții optime a activității proprii*.” Așadar, legea în vigoare prevede obligația respectării prevederilor adoptate în domeniul ajutorului de stat ori de către regiile autonome și societățile comerciale la care statul este acționar cumpără sau transferă prin negociere directă active.

68. Analizând critica formulată, Curtea constată că dispozițiile art. 4 alin. (2) din legea criticată, care prevăd că „*dobândirea de participații de către stat se face cu respectarea dispozițiilor privind ajutorul de stat*”, nu numai că nu introduc un element de noutate în legislația din domeniu, ci constituie o transpunere a obligațiilor pe care statul român și le-a asumat în calitate de membru al Uniunii Europene. În acest context, având în vedere finalitatea legislației Uniunii Europene și naționale în domeniul ajutorului de stat, respectiv aceea de a controla modul în care sunt folosite fondurile publice destinate mediului de afaceri, afirmația autorilor sesizării potrivit căreia „*instituția juridică a ajutorului de stat este incompatibilă cu dobândirea de către stat a unor participații!*” este lipsită de fundament juridic, ignoră cadrul normativ în vigoare și demonstrează precaritatea argumentelor utilizate în susținerea criticilor de neconstituționalitate.

69. Aceeași precaritate a argumentelor poate fi reținută și în cazul criticilor având ca obiect **art. 4 alin. (2)** din lege. În opinia autorilor sesizării, enumerarea dispozițiilor care se impun a fi respectate de către stat la dobândirea unor participații cuprinde doi termeni diferiți, „*concurența*” și „*competitivitatea*”, care, având aceeași semnificație, determină imprevizibilitatea normei. Or, Curtea observă că, atât din punct de vedere semantic, cât și din punctul de vedere al regimului juridic aplicabil, cele două noțiuni au un conținut distinct. Astfel, în vreme ce concurența reprezintă o competiție liberă care are ca scop câștigarea pieței într-un anumit domeniu de activitate, competiție care se desfășoară după reguli stricte a căror menire este „*protecția, menținerea și stimularea concurenței și a unui mediu concurențial normal, în vederea promovării intereselor consumatorilor*” [art. 1 din Legea concurenței nr. 21/1996] și cu privire la care statul are obligația să asigure cadrul legislativ, respectiv „*protecția concurenței loiale*” [art. 135 alin. (2) lit. a) din Constituție], competitivitatea este acel atribut al entității economice de a intra în competiția liberă pe piața în care desfășoară activitatea economică. Acest din urmă concept implică noțiunea de performanță, respectiv acea calitate a produselor/serviciilor/prestațiilor entității economice în virtutea căreia acestea sunt susceptibile de a concura cu produse/servicii/prestații similare pe piața relevantă. Cadrul normativ aferent asigurării competitivității este unul larg și complex, cu titlu de exemplu fiind Legea nr. 346/2004 privind stimularea înființării și dezvoltării întreprinderilor mici și mijlocii, Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 85/2008 privind stimularea investițiilor, Legea nr. 190/2004 privind stimularea privatizării și dezvoltării societăților comerciale din domeniul agriculturii sau Legea nr. 158/2017 pentru stimularea personalului de cercetare, dezvoltare și inovare din instituții de învățământ superior de stat și unități de cercetare-dezvoltare-inovare din sistemul național în vederea impulsivării procesului de dezvoltare economico-socială și culturală a României.

70. Așa fiind, art. 4 alin. (2) din legea criticată, care instituie obligația statului de a se conforma, în procedura de dobândire

de participării la societăți care desfășoară activități economice, dispozițiilor legale privind „*ajutorul de stat, concurența și competitivitatea*”, respectă cerințele de calitate ale unei norme juridice, fiind suficient de clare, precise și previzibile.

71. În ceea ce privește critica având ca obiect dispozițiile **art. 4 alin. (1) lit. a)–g)**, sub aspectul enumerării exhaustive care restrânge dreptul statului român de a dobândi participării „fără justificare și împotriva voinței legiuitorului”, Curtea reține că, potrivit expunerii de motive, inițiatorii legii supuse controlului motivează reglementarea dispozițiilor criticate care prevăd posibilitatea statului de a dobândi participării la societăți care desfășoară activități economice doar în anumite domenii, astfel: „ca umare a fluctuației fenomenelor economice determinate de criză, statul trebuie să aibă posibilitatea de a dobândi, în oricare dintre modalitățile prevăzute de lege, participării la o serie de societăți din domenii de importanță strategică, corespunzător perioadei de criză. Acestea sunt justificate de interese fundamentale legitime ale statului și societății. [...] Această perioadă de doi ani va permite și măsuri prin care statul să-și reevalueze portofoliul de participării, să efectueze investiții și să-și eficientizeze prezența în acționariatul operatorilor economici care funcționează în sectoarele de interes economic strategic”. Cu alte cuvinte, ceea ce a motivat legiuitorul să introducă interdicția de înstrăinare a participațiilor statului pe o perioadă de 2 ani — „fluctuația fenomenelor economice determinate de criză” — justifică și limitarea introdusă cu privire la dobândirea de participării pentru aceeași perioadă de timp, respectiv doar cu privire la societăți din domenii de importanță strategică. Reglementând în acest domeniu, legiuitorul se află în interiorul marjei sale proprii de apreciere și dispoziție, în acord cu dispozițiile art. 135 alin. (2) lit. b) din Constituție, care consacră obligația statului de a lua măsurile necesare în vederea „*protejării intereselor naționale în activitatea economică, financiară și valutară*”. Opțiunea legiuitorului în a reglementa o astfel de limitare este rezultatul voinței sale exprese în acest sens, manifestată cu ocazia adoptării legii în Parlament, astfel că susținerea autorilor sesizării potrivit căreia norma criticată restrânge dreptul statului român de a dobândi participării „*împotriva voinței legiuitorului*” constituie un nonsens juridic.

72. Autorii sesizării mai critică norma cuprinsă în **art. 4 alin. (1)** din lege, întrucât face referire la dobândirea de participării „*în condițiile legii*” fără a preciza care sunt actele normative vizate, contravenind astfel prevederilor art. 39 alin. (1) din Legea nr. 24/2000. În ceea ce privește protejarea intereselor statului cu referire la participațiile sale în economie, Curtea observă că, potrivit cadrului normativ în vigoare: în temeiul *art. 25 lit. m) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ*, Guvernul administrează proprietatea privată a statului și în acest sens are mandat de a înlăptui politica de privatizare conform art. 41 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 88/1997, potrivit *art. 1 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 88/1997 și art. 1 din Legea nr. 137/2002*, statul român și-a asumat demersul de reducere a participației sale în economie, iar, în temeiul *art. 41 și art. 43 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 88/1997 și art. 51 din Legea nr. 137/2002*, instituțiile publice implicate în privatizare administrează participațiile statului și configurează decizii investiționale cu privire la ele, în funcție de situațiile concrete în care se află societățile respective. În acest sens, cu excepția sectorului societăților strategice, pentru care decizia aparține Guvernului, deciziile privind actele de dispoziție asupra participațiilor se iau de către instituțiile publice implicate. Prin umare, având în vedere domeniul de aplicare al normei criticate (dobândirea de participării la societățile care desfășoară activități economice în domenii de importanță strategică) și, mai ales, destinatarii normei criticate (Guvernul și instituțiile publice

implicate în procedura de achiziționare de participării), este evident că trimiterea la cadrul normativ aplicabil operațiunilor de achiziție, respectiv stabilirea înțelesului sintagmei „*în condițiile legii*”, este facil de determinat de autoritățile publice implicate, respectiv de personalul de specialitate cu competențe în acest domeniu. Prin umare, Curtea apreciază că nici această critică nu este întemeiată.

73. **A doua critică de neconstituționalitate** vizează nerespectarea dispozițiilor **art. 108 din Constituție**, cu consecința încălcării principiului separației puterilor în stat prevăzut de **art. 1 alin. (4) din Constituție**, autorii sesizării susținând că absența unor norme modificatoare, de completare sau de abrogare a Legii nr. 137/2002, determină neconstituționalitatea dispozițiilor cuprinse în Legea privind unele măsuri pentru protejarea intereselor naționale în activitatea economică.

74. Cu privire la delimitarea competențelor celor două autorități, legiuitoare și executivă, Curtea s-a pronunțat în mai multe rânduri, un exemplu fiind Decizia nr. 137 din 13 martie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 295 din 17 aprilie 2019. Cu acel prilej, Curtea a reținut că prevederile art. 61 alin. (1) teza a doua din Constituție conferă Parlamentului calitatea de unică autoritate legiuitoare a țării, iar în virtutea acestui monopol legislativ, Parlamentul este singura autoritate publică care adoptă legi. Conceputul de *lege* se definește prin raportare la două criterii: cel formal sau organic și cel material. Potrivit criteriului formal, legea se caracterizează ca fiind un act al autorității legiuitoare, ea identificându-se prin organul chemat să o adopte și prin procedura ce trebuie respectată în acest scop. Această concluzie rezultă din coroborarea dispozițiilor art. 61 alin. (1) teza a doua din Constituție, conform căreia „*Parlamentul este [...] unica autoritate legiuitoare a țării*”, cu prevederile art. 67, 76, 77 și 78, potrivit căreia Camera Deputaților și Senatul adoptă legi, care sunt supuse promulgării de către Președintele României și care intră în vigoare la trei zile după publicarea lor în Monitorul Oficial al României, Partea I, dacă în conținutul lor nu este prevăzută o altă dată ulterioară. Criteriul material are în vedere conținutul reglementării, definindu-se în considerarea obiectului normei, respectiv a naturii relațiilor sociale reglementate, sub acest aspect Parlamentul având plenitudine de legiferare. În ceea ce privește Guvernul, autoritate executivă, competența originară a acestuia este prevăzută în art. 108 alin. (2) din Constituție și privește organizarea executării legilor, acte de reglementare primară, prin emiterea de hotărâri, acte normative de reglementare secundară. Hotărârile Guvernului sunt acte administrative normative sau individuale, emise în scopul bunei administrări a executării cadrului normativ primar, care reclamă stabilirea de măsuri și reguli subsecvente, care să asigure corecta aplicare a acestuia. Hotărârile se adoptă întotdeauna în baza legii, *secundum legem*, și asigură aplicarea sau aducerea la îndeplinire a legilor. Cu alte cuvinte, în sistemul constituțional român, regula este aceea că Guvernul nu dispune de dreptul de reglementare primară a relațiilor sociale, ci doar de dreptul a adopta legislația secundară.

75. Raportând aceste considerații principiale la cauza dedusă judecării, Curtea constată că, având în vedere natura juridică a unei hotărâri a Guvernului, adoptate în temeiul art. 108 din Constituție, acesta nu poate decât să organizeze executarea, respectiv să pună în aplicare, prin raportare la situația de fapt existentă, dispozițiile de reglementare primară care statuează cu privire la regimul privatizării participațiilor statului, și anume Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 88/1997 privind privatizarea societăților comerciale sau Legea nr. 137/2002 privind unele măsuri pentru accelerarea privatizării. Cu alte cuvinte, hotărârea Guvernului prin care se pune în aplicare politica de privatizare (exclusiv în sectorul



societăților strategice, întrucât pentru celelalte sectoare deciziile privind actele de dispoziție asupra participațiilor aparțin instituțiilor publice implicate) este un act administrativ, subsecvent legii, prin care se stabilesc în concret măsurile impuse de operațiunile de privatizare. Or, atâta vreme cât legea supusă controlului, ca act de reglementare primară, consacră, pe de o parte, interdicția de a înstrăina participațiile statului pentru o anumită perioadă și suspendarea operațiunilor de privatizare în care transferul dreptului de proprietate nu s-a realizat încă la data intrării în vigoare a legii [art. 1 și 2] și, pe de altă parte, suspendarea, în mod corespunzător, a dispozițiilor Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 88/1997 și ale Legii nr. 137/2002 (art. 3), rezultă că, în intervalul de activitate a legii, Guvernul nu mai are temeiul legal pentru a adopta hotărâri în acest domeniu, orice activitate de privatizare fiind *de iure* suspendată. Adoptând Legea privind unele măsuri pentru protejarea intereselor naționale în activitatea economică, Parlamentul a acționat *intra vires*, în cadrul competențelor sale constituționale, stabilind norme cu caracter de reglementare primară în materia privatizării participațiilor statului și dispunând, în mod corelativ, suspendarea acelor dispoziții cu caracter primar care ar fi intrat în conflict cu noile reglementări. Prin urmare, critica de neconstituționalitate raportată la dispozițiile art. 1 alin. (4) și ale art. 108 din Constituție este neîntemeiată.

76. **A treia critică de neconstituționalitate** vizează încălcarea principiului legalității și a dreptului de proprietate privată a statului, prevăzute de **art. 1 alin. (5)** și de **art. 44 alin. (2) teza întâi din Constituție**. Autorii susțin că reglementarea adoptată de Parlament este în contradicție cu acte normative în vigoare (Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 88/1997 privind privatizarea societăților comerciale, Legea nr. 137/2002 privind unele măsuri pentru accelerarea privatizării și Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ), fără ca legiuitorul să opereze corelarea necesară, fapt care contravine dispozițiilor art. 58 alin. (3) din Legea nr. 24/2000. Consecința este aceea că interdicția de înstrăinare, contrară reglementărilor care stabilesc în mod expres parcurgerea procedurii de privatizare pentru unele companii/societăți cu capital de stat, constituie o afectare a dreptului de proprietate al statului asupra bunurilor aflate în patrimoniul său privat.

77. Cu privire la această critică, Curtea reține, *în primul rând*, că reglementarea interdicției de înstrăinare a participațiilor statului este atributul suveran al legiuitorului, care, exercitând

competența constituțională consacrată de art. 61 alin. (1), a acționat în interiorul marjei proprii de apreciere și a stabilit dispoziții legale care constituie expresia politicii statului în materie de privatizare pentru următorii 2 ani. *În al doilea rând*, odată cu instituirea noii politici în materie de privatizare, legiuitorul a dispus, prin același act normativ, suspendarea dispozițiilor legale în vigoare care determinau o politică diferită, tocmai pentru a înlătura orice echivoc care s-ar fi putut naște cu privire la aplicabilitatea noilor prevederi. *În fine*, opțiunea legiuitorului de a întrerupe pe o perioadă de 2 ani politica de privatizare a participațiilor statului a fost justificată de „modificarea substanțială a regulilor după care funcționează economia românească, atât în plan intern, cât și în plan internațional”, soluția legislativă adoptată având ca scop preîntâmpinarea unor „pierderi importante pentru acele companii și societăți la care statul român deține participații”, cauzată de fluctuarea „într-un ritm și în direcții greu de anticipat” a valorii participațiilor. Or, în condițiile în care dispozițiile art. 5 alin. (1) teza întâi din Legea nr. 137/2002, în vigoare la data adoptării legii criticate, prevăd că „Acțiunile se pot vinde la prețul de piață rezultat din raportul dintre cerere și ofertă, chiar dacă acest preț este inferior prețului de ofertă stabilit de instituția publică implicată” și având în vedere decapitalizarea burselor, scăderea numărului de tranzacții și a valorilor tranzacționate, respectiv scăderea prețurilor medii ale acțiunilor, Curtea reține că măsura legislativă are ca finalitate tocmai evitarea pierderilor patrimoniale pe care statul le-ar putea suferi în ipoteza în care acesta ar înstrăina în această perioadă participațiile pe care le deține la diferitele entități economice.

78. Prin urmare, configurarea deciziei privind participațiile statului se impunea a fi adoptată la nivel de lege, ca act de reglementare primară, cu forță juridică egală actelor normative care guvernează domeniul privatizării participațiilor statului, iar instituirea interdicției de înstrăinare a acestor participații răspunde necesității identificate de legiuitor privind protejarea intereselor naționale în activitatea economică, în acord cu prevederile art. 135 alin. (2) lit. b) din Constituție, și vizează gestionarea diligentă a patrimoniului deținut sub formă de acțiuni sau părți sociale, ca valori mobiliare emise de entitățile economice, sau sub formă de active, active funcționale sau cu caracter social, ca bunuri sau ansambluri de bunuri din patrimoniul respectivelor entități, în acord cu dispozițiile art. 44 alin. (2) teza întâi din Constituție.

79. 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 majoritate de voturi,

## CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

În numele legii

DECIDE:

Respinge, ca neîntemeiată, obiecția de neconstituționalitate formulată de un număr de 64 de deputați aparținând Grupului parlamentar al Partidului Național Liberal și constată că dispozițiile Legii privind unele măsuri pentru protejarea intereselor naționale în activitatea economică 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 iulie 2020.

PREȘEDINTELE CURȚII CONSTITUȚIONALE

prof. univ. dr. **VALER DORNEANU**

Magistrat-asistent-șef,  
**Mihaela Senia Costinescu**



## OPINIE SEPARATĂ

În dezacord cu soluția pronunțată de Curtea Constituțională, cu majoritate de voturi, formulăm prezenta opinie separată, considerând că sesizarea vizând neconstituționalitatea dispozițiilor Legii privind unele măsuri pentru protejarea intereselor naționale în activitatea economică (PL-x nr. 314/2020) formulată de un număr de 64 deputați aparținând Grupului parlamentar al Partidului Național Liberal,

**se impunea a fi admisă**, întrucât legea încalcă dispozițiile art. 1 alin. (3) și alin. (5) din Constituție cu privire la principiul securității juridice, în componenta sa privind calitatea legii și principiul legalității, prin nesocotirea normelor de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, cuprinse în art. 6 alin. (1), art. 8 alin. (4), art. 13 lit. a) și art. 36 alin. (1) din Legea nr. 24/2000, fiind totodată încălcată obligația corelării noilor dispoziții normative cu cele aflate în vigoare și care sunt strâns legate de obiectul legii noi.

1. Potrivit art. 1 și art. 2 alin. (1) din legea supusă verificării de constituționalitate:

**Art. 1.** „La data intrării în vigoare a prezentei legi, se interzice, pentru o perioadă de doi ani, înstrăinarea participațiilor statului la companiile și societățile naționale, la bănci, precum și la orice altă societate la care statul are calitatea de acționar, indiferent de cota de participație deținută.”

**Art. 2.** — (1) **Se suspendă**, pentru o perioadă de doi ani, orice operațiuni privind înstrăinarea participațiilor statului la companiile și societățile naționale, precum și la societățile la care statul are calitatea de acționar, începute anterior intrării în vigoare a prezentei legi.

2. Examinând dispozițiile legii constatăm că sintagma „**participațiile statului**” — noțiune centrală nu numai a textelor art. 1 și 2 din lege, ci a întregii legi, pentru că o regăsim și în celelalte articole ale actului normativ, în legătură cu activitățile vizate prin acele norme — **nu este definită în lege, creându-se astfel o incertitudine cu privire la obiectul material al legii**, având drept consecință imposibilitatea aplicării acesteia, și cu deosebire a interdicției de înstrăinare instituite. Sintagma „**participațiile statului**” se impunea a fi explicată în lege, cu atât mai mult cu cât este susceptibilă de două interpretări, respectiv:

— aceasta poate viza fie **exclusiv acțiuni deținute de stat la diferite entități economice;**

— fie poate cuprinde, **pe lângă acțiuni, și active, care pot fi cu caracter social ori active funcționale**, așa cum vom arăta în continuare.

3. Din expunerea de motive a Legii privind unele măsuri pentru protejarea intereselor naționale în activitatea economică rezultă că aceasta **vizează exclusiv înstrăinarea acțiunilor deținute de stat, fie ca acționar unic, fie în diverse cote de participare, deci indiferent de mărimea pachetului de acțiuni deținut de acesta la diferite entități economice.**

4. **Actele normative în vigoare strâns legate de obiectul acestei legi și care explicitează semnificația noțiunilor de acțiuni, active, active cu caracter social, active funcționale** sunt Legea nr. 137/2002 privind unele măsuri pentru accelerarea privatizării, cu modificările și completările ulterioare și Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 88/1997 privind privatizarea societăților comerciale, aprobată prin Legea nr. 44/1998, cu modificările și completările ulterioare.

5. Astfel, potrivit art. 3 lit. c) și d) din Legea nr. 137/2002:

• **acțiunile** înseamnă „**valorile mobiliare emise de societăți comerciale; acțiunile pot fi ordinare sau preferențiale în conformitate cu dispozițiile Legii nr. 31/1990 privind societățile comerciale, republicată, cu modificările ulterioare; prevederile prezentei legi referitoare la acțiuni sunt aplicabile și părților sociale**”;

• **activele cu caracter social** înseamnă „**bunuri sau ansambluri de bunuri din patrimoniul unei societăți comerciale sau regii autonome, de tipul: creșe, grădinițe, cabinete medicale, dispensare, cămine de nefamiliști sau blocuri de locuințe, cantine, centrale sau puncte termice, grupuri școlare de orice tip, baze sportive și de agrement, indiferent de tipul acestora, utilități de interes local sau zonal, gospodării-anexe și alte asemenea active, inclusiv dotările și terenul aferent acestora**”.

6. De asemenea, potrivit dispozițiilor art. 3 lit. d) și d1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 88/1997 în înțelesul prezentei ordonanțe de urgență, noțiunile de mai jos se definesc astfel:

• **active** înseamnă „**bunuri, ansambluri de bunuri sau investiții nefinalizate și sistate, care pot fi separate și organizate să funcționeze independent, distinct de restul activității persoanei juridice, cum ar fi unități și subunități de producție, de comerț ori de prestări de servicii, secții, ateliere, ferme, spații comerciale, spații de cazare sau de alimentație publică, spații pentru birouri ori alte bunuri de același gen, inclusiv terenul destinat acestora, precum și alte terenuri din patrimoniul unei persoane juridice**”;

• **active funcționale** înseamnă „**totalitatea resurselor economice care constau în active fixe, circulante, de trezorerie, know-how etc., inclusiv a drepturilor și obligațiilor născute în legătură cu acestea, precum și resursele umane, apreciate pe baze rezonabile ca fiind exploatabile în procese economice prezente și viitoare**”.

Totodată, conform art. 2 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 88/1997, operațiunea de privatizare poate viza fie vânzarea de acțiuni la societățile comerciale la care statul sau o autoritate a administrației publice locale este acționar, fie vânzarea de active ale regiilor autonome și ale societăților comerciale la care statul sau o autoritate a administrației publice locale este acționar majoritar.

7. Deși actele normative mai sus menționate explicitează noțiunile de acțiuni, active, active cu caracter social și active funcționale, **niciunul dintre acestea și nici legea supusă controlului de constituționalitate nu definesc sintagma „participațiile statului”.**

8. Respectarea normelor de tehnică legislativă prevăzute în Legea nr. 24/2000 ar fi impus, cu necesitate, ca în noua lege să fie definită clar această sintagmă și totodată să se facă coroborarea noului act normativ cu celelalte acte normative strâns legate de obiectul legii, respectiv să se menționeze dacă „**participațiile statului**” vizează:

• **sensul larg al sintagmei, respectiv acțiuni și active;**

• sau **sensul restrâns al acesteia, și anume numai acțiuni**, (s.n. așa cum se arată în expunerea de motive a legii), prin excluderea motivată a categoriei activelor statului.

9. În jurisprudența sa<sup>1</sup> Curtea Constituțională este constantă în a reține faptul că orice act normativ trebuie să fie redactat de o manieră clară și precisă, care „să conducă la o cât mai mare stabilitate și eficiență legislativă”, în sensul art. 6 alin. (1) din Legea nr. 24/2000, trebuie să fie suficient de precis și clar pentru a putea fi aplicat și trebuie să îndeplinească anumite condiții calitative, printre acestea numărându-se previzibilitatea. De aceea, respectarea prevederilor Legii nr. 24/2000 se constituie într-un veritabil criteriu de constituționalitate prin prisma aplicării art. 1 alin. (5) din Constituție (a se vedea deciziile Curții Constituționale nr. 1 din 10 ianuarie 2014 și nr. 17 din 21 ianuarie 2015).

9.1. Instanța de contencios constituțional a mai reținut în practica sa că nerespectarea criteriilor de adoptare a actelor normative impuse de legiuitor, ce are drept consecință încălcarea principiului securității juridice prin generarea unor situații de incoerență și instabilitate, nesocotește exigențele privind claritatea și previzibilitatea legii și constituie deopotrivă o încălcare a dispozițiilor constituționale ce instituie statul de drept.

9.2. Deși nu se bucură de o consacrare constituțională expresă, principiul securității juridice a fost recunoscut în jurisprudență și doctrină drept un principiu fundamental al statului de drept, calitatea legilor reprezentând o măsură de apreciere a acestui stat.

10. În același sens, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a statuat că legea trebuie să fie accesibilă justițiabilului și previzibilă în ceea ce privește efectele sale. Pentru ca legea să satisfacă cerința de previzibilitate, ea trebuie să precizeze cu suficientă claritate întinderea și modalitățile de exercitare a puterii de apreciere a autorităților în domeniul respectiv, ținând cont de scopul legitim urmărit, pentru a oferi persoanei o protecție adecvată împotriva arbitrarului (a se vedea Hotărârea din 4 mai 2000, pronunțată în Cauza *Rotaru împotriva României*, paragraful 52, și Hotărârea din 25 ianuarie 2007, pronunțată în Cauza *Sissanis împotriva României*, paragraful 66).

11. De asemenea, conform dispozițiilor art. 8 alin. (4) teza întâi din Legea nr. 24/2000, „**textul legislativ trebuie să fie formulat clar, fluent și inteligibil, fără dificultăți sintactice și pasaje obscure sau echivoce**”, iar potrivit art. 36 alin. (1) din aceeași lege, „**actele normative trebuie redactate într-un limbaj și stil juridic specific normativ, concis, sobru, clar și precis, care să excludă orice echivoc, cu respectarea strictă a regulilor gramaticale și de ortografie**”.

Pentru toate aceste motive considerăm că **sesizarea** vizând neconstituționalitatea dispozițiilor Legii privind unele măsuri pentru protejarea intereselor naționale în activitatea economică (PL-x nr. 314/2020) formulată de un număr de 64 deputați aparținând Grupului parlamentar al Partidului Național Liberal,

**se impunea a fi admisă, întrucât legea încalcă dispozițiile art. 1 alin. (3) și alin. (5) din Constituție cu privire la principiul securității juridice, în componenta sa privind calitatea legii și principiul legalității, prin nesocotirea normelor de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, cuprinse în art. 6 alin. (1), art. 8 alin. (4), art. 13 lit. a) și art. 36 alin. (1) din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, fiind totodată încălcată obligația corelării noilor dispoziții normative cu cele aflate în vigoare și care sunt strâns legate de obiectul legii noi.**

Judecători,  
dr. **Livia-Doina Stanciu**  
prof. univ. dr. **Elena-Simina Tănăsescu**

12. Curtea Constituțională a mai reținut că „normele de tehnică legislativă referitoare la integrarea proiectului de lege în ansamblul legislației statuează că actul normativ trebuie să se integreze organic în sistemul legislației, scop în care **actul normativ trebuie corelat cu prevederile actelor normative de nivel superior sau de același nivel cu care se află în conexiune**, conform art. 13 lit. a) din Legea nr. 24/2000” (Decizia Curții Constituționale nr. 363/2015, paragraful 27), precum și faptul că „Legiferarea rămâne atribuția exclusivă a Parlamentului care însă, în procesul de elaborare a actelor normative, are obligația de a respecta principiile constituționale și să gândească, în consecință, un sistem legislativ coerent, armonios, coordonat și eficient, care să protejeze valorile statului de drept și să asigure un echilibru just între interesele colective, pe de o parte, și cele individuale, pe de altă parte” (Decizia Curții Constituționale nr. 75/2015 paragraful 38).

13. **În prezenta cauză, în opinia majoritară, Curtea, după ce arată semnificațiile noțiunilor de acțiuni, active, active cu caracter social și active funcționale, prin trimitere la articolele din Legea nr. 137/2002 și Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 88/1997 care le definesc, concluzionează, fără însă niciun fundament juridic, că sintagma „participațiile statului” are în sfera de cuprindere atât acțiunile și părțile sociale, ca valori mobiliare emise de societăți comerciale, cât și activele, activele funcționale sau cu caracter social, ca bunuri sau ansambluri de bunuri din patrimoniul unei societăți care desfășoară activități comerciale, apreciind că sintagma utilizată de legiuitor întrunește condițiile de claritate și previzibilitate, critica cu un atare obiect fiind neîntemeiată.**

14. **Or, Curtea Constituțională nu poate și nu trebuie să definească ori să stabilească ea înțelesul unei sintagme utilizată de legiuitor într-un act normativ, întrucât și-ar depăși atribuțiile legale, acționând în sfera de competență a legiuitorului primar sau delegat și astfel s-ar transforma în legiuitor pozitiv. Curtea Constituțională are o competență prin atribuire (ceea ce înseamnă că a preluat o parte din competența jurisdicțională generală a instanțelor judecătorești ca urmare a voinței constituentului) și are plenitudine de jurisdicție în privința atribuțiilor sale (Decizia nr. 302 din 27 martie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 361 din 29 mai 2012), iar actul său, în consecință, este jurisdicțional, și nu legislativ.**

<sup>1</sup> A se vedea, în acest sens, spre exemplu, Decizia nr. 189 din 2 martie 2006, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 307 din 5 aprilie 2006, Decizia nr. 903 din 6 iulie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 584 din 17 august 2010, sau Decizia nr. 26 din 18 ianuarie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 116 din 15 februarie 2012.