



AVIZ

referitor la proiectul de Ordonanță de urgență privind instituirea cadrului legal pentru acordarea unor ajutoare de stat Societății Comerciale „Compania națională de transporturi aeriene române – TAROM” S.A., respectiv, Societății Comerciale Blue Air Aviation S.A. pentru compensarea pierderilor suferite ca urmare a pandemiei COVID-19

Analizând proiectul de Ordonanță de urgență privind instituirea cadrului legal pentru acordarea unor ajutoare de stat Societății Comerciale „Compania națională de transporturi aeriene române – TAROM” S.A., respectiv, Societății Comerciale Blue Air Aviation S.A. pentru compensarea pierderilor suferite ca urmare a pandemiei COVID-19, transmis de Secretariatul General al Guvernului cu adresa nr.299 din 18.08.2020 și înregistrat la Consiliul Legislativ cu nr.D909 din 18.08.2020,

CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art.2 alin.(1) lita) din Legea nr.73/1993, republicată și al art.46(2) din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ,

Avizează favorabil proiectul de ordonanță de urgență, cu următoarele observații și propuneri:

1. Proiectul de ordonanță de urgență are ca obiect de reglementare instituirea cadrului legal pentru acordarea unor ajutoare de stat pentru Compania națională de transporturi aeriene române – TAROM S.A. și Blue Air Aviation S.A., în scopul compensării pierderilor suferite în contextul pandemiei COVID-19.

Prin demersul legislativ se propune autorizarea Ministerului Finanțelor Publice să emită, la solicitarea TAROM, respectiv Blue Air, câte o garanție de stat pentru contractarea de către beneficiari a unui împrumut în limita sumei de 312.744.200 lei, respectiv 300.775.000 lei, pe o perioadă de 6 ani, cu titlu de ajutor de stat.

Potrivit Notei de fundamentare, ajutorul de stat sub formă de garanție de stat se acordă în scopul acoperirii cheltuielilor de exploatare și de capital necesare susținerii activității celor doi operatori de transport aerian, până la data de 31 decembrie 2020 și nu va depăși valoarea pierderilor suferite ca urmare a pandemiei COVID-19 și cauzate direct de această pandemie, evaluate de către cele două societăți și stabilite în conformitate cu Decizia Comisiei Europene.

2. Ca observație cu titlu general, semnalăm că în proiect sunt preconizate două categorii de măsuri și anume: Norme cu caracter general, de natura legii, *latto sensu*, ca act juridic al Parlamentului, pe de-o parte, iar pe de altă parte, proiectul vizează și adoptarea unor măsuri de nivel infralegal. Ori, în acest context, în lipsa unei structurări clare a proiectului de act normativ, forma sa actuală poate atrage critici de neconstituționalitate.

În acest sens, menționăm că, prin **Decizia nr.531/2018**, Curtea Constituțională, făcând trimitere la jurisprudența sa anterioară, a statuat că „*legea, ca act juridic al Parlamentului, reglementează relații sociale generale, fiind, prin esența și finalitatea ei constituțională, un act cu aplicabilitate generală. Prin definiție, legea, ca act juridic de putere, are caracter unilateral, dând expresie exclusiv voinței legiuitorului, ale cărei conținut și formă sunt determinate de nevoia de reglementare a unui anumit domeniu de relații sociale și de specificul acestuia. Or, în măsura în care domeniul de incidență a reglementării este determinat concret, dată fiind rațiunea intuitu personae a reglementării, aceasta are caracter individual, ea fiind concepută nu pentru a fi aplicată unui număr nedeterminat de cazuri concrete, în funcție de încadrarea lor în ipoteza normei, ci, de plano, într-un singur caz*”

3. Semnalăm că potrivit **Preambulului**, urgența reglementării este determinată de faptul că „*neadoptarea acestor măsuri imediate (...): (i) poate avea implicații negative asupra asigurării continuității în condiții de siguranță a serviciilor de transport aerian, (ii) va influența negativ atât conectivitatea internă cât și internațională a României, (iii) poate conduce la un impact social negativ asupra angajaților proprii, prin posibilitatea pierderii locurilor de muncă, dar și asupra celor ce desfășoară activități în cadrul operatorilor economici care colaborează orizontal cu cele două companii, (iv) poate afecta în mod negativ, iremediabil, procesul de restructurare al companiei TAROM și poate conduce la încetarea activității companiei BLUE AIR, în considerarea faptului că elementele de mai sus se constituie într-o situație de urgență și extraordinară a cărei reglementare nu poate fi amânată*”.

Semnalăm că, prin Decizia Curții Constituționale nr.83/2020¹ s-a statuat „cu privire la conceptul de situație extraordinară și conceptul de urgență, că acestea nu se suprapun cu motivarea utilității reglementării, a oportunității adoptării actului normativ sau cu scopul/rațiunea legiferării”.

În sprijinul celor de mai sus, semnalăm și Decizia Curții Constituționale nr.682/2012², în care aceasta a constatat că „dispozițiile art.6 din Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.260 din 21 aprilie 2010, cu modificările și completările ulterioare, instituie obligația fundamentării actelor normative. Potrivit alin.(1) al art.6 din Legea nr.24/2000, soluțiile pe care proiectul de act normativ le cuprinde [...] trebuie să fie temeinic fundamentate, luându-se în considerare interesul social, politica legislativă a statului român și cerințele corelării cu ansamblul reglementărilor interne și ale armonizării legislației naționale cu legislația comunitară și cu tratatele internaționale la care România este parte, precum și cu jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului”, iar, potrivit alin.(2) al aceluiași articol, „pentru fundamentarea noii reglementări se va porni de la dezideratele sociale prezente și de perspectivă, precum și de la insuficiențele legislației în vigoare”.

De altfel, acest aspect a fost semnalat și de către Ministerul Justiției, prin adresa nr.2/65615/11.08.2020.

De asemenea, menționăm că, potrivit art.2 alin.(1) lit.j)¹ și art.3 alin.(2) din Ordonanța de urgență nr.77/2014 privind procedurile naționale în domeniul ajutorului de stat, precum și pentru modificarea și completarea Legii concurenței nr.21/1996, ajutorul de stat nu poate fi acordat decât **după aprobarea sa prin decizia Comisiei Europene**, iar potrivit textului propus, intrarea în vigoare este condiționată de data obținerii autorizării Comisiei Europene, dată care nu poate fi cunoscută și nici anticipată în acest moment.

În acest context, considerăm că poate fi discutabilă însăși urgența reglementării. Totodată, adoptarea unor măsuri prin ordonanță de urgență sub condiția suspensivă a obținerii autorizării Comisiei Europene ar putea pune probleme de constituționalitate.

4. Referitor la obiectul de reglementare, arătăm că, prin adresa nr.2/65615/11.08.2020, Ministerul Justiției pune, de asemenea, în discuție **caracterul individual** al proiectului de ordonanță de urgență, existând

¹ publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I nr. 204 din 13 martie 2020

² publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I nr. 473 din 11 iulie 2012

premisele unor vicii de neconstituționalitate prin raportare la art.1 alin.(4), art.16 alin.(1) și (2) și art.61 alin.(1) din Constituție și prin raportare la competența Guvernului de a emite ordonanțe de urgență în temeiul art.115 alin.(4)-(6) din Legea fundamentală, în acest sens fiind incidente considerentele Deciziei Curții Constituționale nr.249/2018.

Potrivit paragrafului 51 din decizia amintită, adoptând ordonanțe de urgență, Guvernul exercită o competență de legiferare delegată în temeiul art.115 alin.(4)–(6) din Constituție. În consecință, obiect al ordonanțelor de urgență îl pot forma numai acele relații sociale care sunt susceptibile, la rândul lor, să fie reglementate prin lege. Or, astfel cum s-a arătat în jurisprudența Curții Constituționale anterioară, în măsura în care domeniul de incidență a legii este determinat concret, dată fiind rațiunea intuitu personae a reglementării, aceasta are caracter individual, ea fiind concepută nu pentru a fi aplicată unui număr nedeterminat de cazuri concrete, în funcție de încadrarea lor în ipoteza normei, ci de plano într-un singur caz, prestabilit fără echivoc, nu se poate constata decât că „Parlamentul, arogându-și competența de legiferare, în condițiile, domeniul și cu finalitatea urmărite, a încălcat principiul separației și echilibrului puterilor în stat, consacrat de art.1 alin.(4) din Constituție, viciu care afectează legea în ansamblu. O lege, adoptată în condițiile de mai sus, contravine principiului constituțional al egalității în drepturi, astfel cum își găsește expresie în art.16 alin.(1) din Legea fundamentală, având caracter discriminatoriu și, ca atare, este sub acest aspect în totalitate neconstituțională. De asemenea este încălcat și art.16 alin.(2) din Constituție, într-adevăr, în măsura în care un anumit subiect de drept este sustras, prin efectul unei dispoziții legale adoptate exclusiv în considerarea lui și aplicabile numai în ceea ce îl privește, incidenței unei reglementări legale constituind dreptul comun în materie, dispozițiile legale în cauză nesocotesc principiul constituțional potrivit căruia «nimeni nu este mai presus de lege». Curtea a mai reținut că acceptarea ideii potrivit căreia Parlamentul își poate exercita competența de autoritate legiuitoare în mod discreționar, oricând și în orice condiții, adoptând legi în domenii care aparțin în exclusivitate actelor cu caracter infralegal, administrativ, ar echivala cu o abatere de la prerogativele constituționale ale acestei autorități consacrate de art.61 alin.(1) din Constituție și transformarea acesteia în autoritate publică executivă. Or, o astfel de interpretare este contrară celor statuate de Curtea Constituțională în jurisprudența sa și, prin urmare, în contradicție cu prevederile art.147 alin.(4) din Constituție,

care consacră obligativitatea erga omnes a deciziilor Curții Constituționale” (Decizia nr.777 din 28 noiembrie 2017, paragraful 25).

5. Relevăm că, prin avizul pe care îl emite, Consiliul Legislativ nu se poate pronunța asupra oportunității soluțiilor legislative preconizate.

Precizăm totodată că recent, prin avizul nr.821/17.08.2020 Consiliul Legislativ s-a mai pronunțat asupra unei forme asemănătoare a proiectului.

Întrucât observațiile și propunerile formulate în respectivul aviz au fost integrate parțial în prezenta formă, reiterăm mai jos observațiile din avizul antemenționat.

6. La **titlu**, raportat la prevederile art.77 din Legea nr.76/2012 pentru punerea în aplicare a Legii nr.134/2010 privind Codul de procedură civilă, potrivit căruia, ori de câte ori prin legi și prin alte acte normative se face trimitere la „societatea comercială/societățile comerciale”, după caz, trimiterea se consideră a fi făcută la societatea/societățile reglementată/reglementate de Legea nr.31/1990, republicată, cu modificările și completările ulterioare, recomandăm eliminarea cuvintelor „Comerciale”.

Reiterăm observația pentru toate situațiile similare din cadrul proiectului.

Totodată, pentru o exprimare mai adecvată, propunem înlocuirea cuvântului „respectiv” și a sintagmei „pierderilor suferite ca urmare a pandemiei COVID-19” prin conjuncția „și”, respectiv formularea „pierderilor economice suferite în contextul pandemiei COVID-19”.

7. La **al treilea paragraf al preambulului**, pentru utilizarea unei terminologii uniforme, dar și pentru respectarea regulilor de tehnică legislativă potrivit cărora nu este permisă utilizarea parantezelor pentru redarea unor explicații, formularea „Compania națională de transporturi aeriene române – TAROM” (denumită în continuare TAROM) și S.C. BLUE AIR AVIATION (denumită în continuare BLUE AIR)” se va redacta astfel: „Societatea „Compania națională de transporturi aeriene române – TAROM” S.A., denumită în continuare TAROM și Societatea Blue Air Aviation S.A., denumită în continuare Blue Air”.

La **al cincilea paragraf**, pentru evitarea caracterului repetitiv, propunem eliminarea primei expresii „ajutor de stat”.

De asemenea, întrucât la al treilea paragraf s-a prevăzut utilizarea în continuare a denumirilor „TAROM” și „Blue Air”, dar și pentru corectitudinea exprimării, formularea „- Companiei Naționale de Transporturi Aeriene Române - TAROM S.A., respectiv BLUE AIR AVIATION S.A.” se va înlocui cu sintagma „pentru TAROM și Blue Air”.

În plus, pentru respectarea uzanțelor normative, sintagma „01.03.2020-31.12.2020” se va redacta sub forma „1 martie 2020 – 31 decembrie 2020”, această observație fiind valabilă pentru toate situațiile asemănătoare din cadrul proiectului.

8. La **art.4 alin.(1)**, din considerente de redactare, va fi redată denumirea *in extenso* a Băncii de Export-Import a României EXIMBANK - S.A.

La **alin.(2) lit.d)**, din aceleași considerente, sintagma „sau a unor terțe persoane” se va reda sub forma „sau ale unor terțe persoane”.

La **alin.(3)**, pentru unitate terminologică cu prevederile anterioare, sugerăm ca termenul „debitorului” să fie înlocuit cu „beneficiarului”.

De asemenea, pentru un spor de rigoare în redactare, sintagma „alin.(2) lit. a), b) și lit. e)-g)” se va redacta sub forma „alin.(2) lit. a), b) și e)-g)”.

Observația valabilă pentru toate situațiile similare din context.

9. La **art.5 alin.(2)**, din considerente privind exprimarea, propunem ca sintagma „revine celor două companii și, în cazul TAROM, și Ministerului” să fie redată astfel: „revine celor doi beneficiari, iar în cazul TAROM, și Ministerului”.

La **alin.(4)**, este de analizat dacă după sintagma „inclusiv a dobânzilor” nu ar trebui inserată sintagma „și a comisioanelor”.

10. La **art.6 alin.(1)**, pentru un spor de rigoare redacțională, abrevierea „UE” se va redacta *in extenso*, iar termenul „Hotărâre” va debuta cu inițială mică.

De asemenea, pentru respectarea art.55 alin.(2) din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, este necesară completarea normei cu un termen de elaborare și adoptare a respectivei hotărâri de Guvern.

La **alin.(2)**, pentru un spor de precizie, după sintagma „prezenta ordonanță” se va insera expresia „de urgență”.

11. La **art.7**, pentru claritatea și precizia normei, propunem următoarea reformulare:

„Art.7. - (1) Ministerul Finanțelor Publice încheie cu fiecare Beneficiar o convenție de garantare în care sunt precizate drepturile și obligațiile părților, precum și termenii și condițiile de acordare, respectiv de executare a garanției de stat și de plată a comisionului la fondul de risc.

(2) Ministerul Finanțelor Publice emite garanțiile de stat prevăzute la art.1, respectiv, art.2 în termen de 5 zile de la data semnării convenției de garantare prevăzute la alin.(1).”

12. La **art.8 alin.(2)** pentru claritatea normei, propunem înlocuirea termenului „*finanțatorului*” cu expresia „**băncii/băncilor finanțatoare**”, precum și a sintagmei „*de la rezultatul analizei economico-financiare*” cu formularea „de la **data întocmirii analizei economico-financiare**”.

13. La **art.9 alin.(1)**, pentru rigoare în exprimare, partea introductivă, va fi reformulată astfel: „Creanțele, **inclusiv accesoriile**, rezultate din gestionarea”.

14. La **art.10 alin.(1)**, pentru rigoare în redactare, sintagma „*art. 1 și art. 2*” de la teza întâi și sintagma „*art. 4 alin.(2) și alin.(3)*” de la teza a doua se vor reda sub forma „**art.1 și 2**”, respectiv „**art.4 alin.(2) și (3)**”.

15. La **art.11 alin.(1)**, potrivit normelor de tehnică legislativă, literele care marchează enumerările vor fi însoțite de paranteză doar pe partea dreaptă, observație valabilă și pentru **alin.(2)**.

La **alin.(3)**, este de analizat dacă norma nu ar trebui să facă trimitere și la obligațiile prevăzute la **alin.(2)**.

16. La **art.12 alin.(1)**, pentru o exprimare unitară, sugerăm eliminarea termenului „*companiei*” din sintagma „*în cazul companiei Blue Air*”.

La **lit.e)**, pentru același considerent, sintagma „*Blue Air*” se va înlocui cu termenul „**beneficiarul**”.

La **lit.f)**, termenul „Euro” se va scrie cu inițială mică.

La **alin.(3)**, sintagma „*pot solicita rezilierea garanției*” de la penultima teză, va fi reanalizată și reformulată, în considerarea cerințelor de tehnică legislativă referitoare la caracterul obligatoriu al normei.

17. La **art.13 alin.(1)**, abrevierea „(RegAs)” va fi redată fără paranteze, potrivit normelor de tehnică legislativă.

18. La **art.15**, în lipsa unui accept clar sau de principiu, din punct de vedere procedural, al Comisiei Europene, potrivit căruia prezentele măsuri pot fi promovate și nu contravin reglementărilor europene în materia ajutorului de stat, termenul de intrare în vigoare a măsurilor preconizate este incert, în dezacord cu normele de tehnică legislativă, ceea ce pune în discuție îndeplinirea imperativului urgenței reglementării.

PREȘEDINTE
dr. Drăgoș ALBESCU
PREȘEDINTE
CONSILIUL LEGISLATIV

București
Nr. 840/20.08.2020