

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

DECIZIA Nr. 876

din 9 decembrie 2020

referitoare la obiecția de neconstituționalitate a Legii privind respingerea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 166/2020 pentru modificarea Legii nr. 173/2020 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 Legii privind respingerea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 166/2020 pentru modificarea Legii nr. 173/2020 privind unele măsuri pentru protejarea intereselor naționale în activitatea economică, obiecție formulată de Guvernul României, 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. 5/5.715 din 2 noiembrie 2020, Guvernul a trimis Curții Constituționale sesizarea formulată, care a fost înregistrată cu nr. 6.820 din 3 noiembrie 2020 și constituie obiectul Dosarului nr. 1.939A/2020.

3. În motivarea sesizării de neconstituționalitate, autorul obiecției susține că Legea privind respingerea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 166/2020 pentru modificarea Legii nr. 173/2020 privind unele măsuri pentru protejarea intereselor naționale în activitatea economică încalcă prevederile art. 115 alin. (5) teza finală și ale art. 76 alin. (1) din Constituție. Din analiza informațiilor de pe site-ul Camerei Deputaților rezultă că Legea nr. 173/2020 a fost adoptată ca lege organică de ambele Camere, respectiv cu majoritatea absolută a voturilor fiecărei Camere, conform art. 76 alin. (1) din Legea fundamentală. Prin urmare, Legea nr. 173/2020 a reglementat în domeniul legii organice al cărei domeniu este strict delimitat la nivel constituțional. Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 166/2020 a modificat Legea nr. 173/2020, ceea ce înseamnă că aceasta a intervenit în domeniul legii organice, conform obiectului său de reglementare. Conform principiului ierarhiei actelor normative ce rezultă din art. 1 alin. (5) din Legea fundamentală, evenimentele legislative ce se produc cu privire la legi organice trebuie să se realizeze prin acte normative cu forță juridică cel puțin egală cu legea ce suferă acel eveniment legislativ. Prin urmare, o lege organică poate fi modificată/completată/abrogată prin lege organică sau prin ordonanță de urgență a Guvernului.

4. În speță, Guvernul a modificat Legea nr. 173/2020 prin ordonanță de urgență, fiind respectat principiul ierarhiei actelor normative. Potrivit art. 115 alin. (5) teza finală din Constituție, ordonanța de urgență cuprinzând norme de natura legii organice se aprobă cu majoritatea prevăzută la art. 76 alin. (1) din Legea fundamentală. Potrivit acestei dispoziții, legea de aprobare a ordonanței de urgență trebuie să fie adoptată cu majoritatea absolută a voturilor fiecărei Camere.

5. Guvernul arată că, în cadrul procedurii parlamentare, legea de aprobare a ordonanței de urgență a fost transformată în lege de respingere. Aceasta ar fi trebuit să fie adoptată cu majoritatea absolută a voturilor în fiecare Cameră, conform

prevederilor art. 115 alin. (5) teza finală coroborat cu art. 76 alin. (1) din Constituție, întrucât prin transformarea proiectului de aprobare a ordonanței de urgență în proiect de respingere nu se pierde caracterul de lege organică al legii, conform Deciziei Curții Constituționale nr. 972 din 31 octombrie 2007.

6. Or, din informațiile existente pe pagina de internet a Camerei Deputaților rezultă că, în Senat, Legea de respingere a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 166/2020 a fost adoptată ca lege organică, cu majoritatea prevăzută de art. 76 alin. (1) din Constituție, iar în Camera Deputaților, aceeași lege de respingere a fost adoptată ca lege ordinară, cu majoritatea prevăzută la art. 76 alin. (2) din Constituție.

7. Având în vedere argumentele expuse, Guvernul apreciază că nerespectarea normelor constituționale ale art. 76 alin. (1) și ale art. 115 alin. (5) teza finală atrage și înfrângerea prevederilor art. 1 alin. (5) din Legea fundamentală, potrivit cărora „respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie”.

8. 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 și Avocatului Poporului, pentru a comunica punctele lor de vedere.

9. Președintele Camerei Deputaților a transmis cu Adresa nr. 2/7.378 din 24 noiembrie 2020, înregistrată la Curtea Constituțională cu nr. 7.570 din 24 noiembrie 2020, punctul său de vedere cu privire la sesizarea de neconstituționalitate, prin care arată că aceasta este neîntemeiată. Arată că obiectul de reglementare al Legii nr. 173/2020, supusă modificării prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 166/2020, îl reprezintă instituirea unor măsuri pentru protejarea intereselor naționale în activitatea economică. Legea contestată privește respingerea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 166/2020 care modifică și completează dispozițiile Legii nr. 173/2020, în sensul înlocuirii sintagmei „participațiile statului” cu „acțiunile deținute de stat”. Or, această intervenție legislativă asupra dispozițiilor Legii nr. 173/2020 nu poate fi încadrată în categoria legilor organice, respectiv în ipoteza prevăzută expres de art. 73 alin. (3) lit. m) din Constituție care vizează regimul juridic general în domeniul proprietății. Este invocată Decizia Curții Constituționale nr. 537 din 18 iulie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 679 din 6 august 2018, care statuează că „modificarea poate fi operată și prin norme cu caracter ordinar, dacă dispozițiile modificate nu conțin norme de natura legii organice, ci se referă la aspecte care nu sunt în directă legătură cu domeniul de reglementare al legii organice. În consecință, ceea ce este definitiv pentru a delimita cele două categorii de legi este criteriul material al legii, respectiv conținutul său normativ”. Așa fiind, președintele Camerei Deputaților apreciază că obiecția privind încălcarea principiului ierarhiei actelor normative și a prevederilor art. 115 alin. (5) teza finală și ale art. 76 alin. (1) din Constituție este neîntemeiată.

10. Distinct de criticile formulate, președintele Camerei Deputaților arată că o lege cu un obiect de reglementare similar celui al legii supuse controlului (Legea privind aprobarea

Ordonanței Guvernului nr. 14/2014 pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 88/1997 privind privatizarea societăților) a fost adoptată de Camera Deputaților ca lege ordinară, în condițiile art. 76 alin. (2) din Constituție. Prin urmare, ordonanțe ale Guvernului având același obiect de reglementare nu pot fi aprobate/respinse prin legi adoptate diferit, astfel că, în calitate de Cameră decizională, Camera Deputaților s-a conformat prevederilor constituționale, astfel cum a statuat Curtea Constituțională prin Decizia nr. 624 din 26 octombrie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 937 din 22 noiembrie 2016, conform căreia sintagma „decide definitiv”, cu privire la Camera decizională, nu exclude, ci, dimpotrivă, presupune ca proiectul sau propunerea legislativă adoptată de prima Cameră sesizată să fie dezbătută în Camera decizională, unde i se pot aduce modificări și completări.

11. **Președintele Senatului și Avocatul Poporului** nu au comunicat punctele lor de vedere cu privire la obiecția de neconstituționalitate.

CURTEA,

examinând obiecția de neconstituționalitate, punctul de vedere al președintelui Camerei Deputaților, raportul judecătorului-raportor, dispozițiile Legii privind respingerea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 166/2020 pentru modificarea Legii nr. 173/2020 privind unele măsuri pentru protejarea intereselor naționale în activitatea economică, precum și prevederile Constituției, reține următoarele:

12. Actul de sesizare are ca **obiect al criticilor de neconstituționalitate** dispozițiile Legii privind respingerea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 166/2020 pentru modificarea Legii nr. 173/2020 privind unele măsuri pentru protejarea intereselor naționale în activitatea economică.

13. Autorul sesizării susține că dispozițiile criticate contravin prevederilor constituționale ale art. 115 alin. (5) teza finală și ale art. 76 alin. (1) din Constituție, referitoare la procedura de adoptare a legilor organice.

14. 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 ordine 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 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).

15. Referitor la **titularul dreptului de sesizare**, prezenta obiecție de neconstituționalitate a fost formulată de Guvern, sub semnătura prim-ministrului, 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. Cu privire la *termenul în care poate fi sesizată instanța de control constituțional* și la *obiectul controlului de constituționalitate*, Curtea constată că Legea privind respingerea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 166/2020 pentru modificarea Legii nr. 173/2020 privind unele

măsuri pentru protejarea intereselor naționale în activitatea economică a fost adoptată, în procedură de urgență, de Camera Deputaților, Cameră decizională, în data de 14 octombrie 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 16 octombrie 2020. Prezenta sesizare a fost înregistrată la Curtea Constituțională în data de 3 noiembrie 2020. Într-o atare situație, luând act de faptul că sesizarea de neconstituționalitate a fost formulată în termenul de 20 de zile, prevăzut de art. 77 alin. (1) teza a doua din Constituție, și că legea nu a fost promulgată de Președintele României, Curtea constată că obiecția de neconstituționalitate este admisibilă sub aspectul respectării celor două condiții.

16. 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.

17. Examinând criticile de neconstituționalitate, Curtea reține că, potrivit titlului actului normativ supus controlului, dispozițiile acestuia au ca obiect de reglementare respingerea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 166/2020 pentru modificarea Legii nr. 173/2020 privind unele măsuri pentru protejarea intereselor naționale în activitatea economică. Analizând conținutul normativ al Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 166/2020, Curtea observă că aceasta a modificat dispozițiile art. 1 și ale art. 2 alin. (1) din Legea nr. 173/2020, înlocuind sintagma „participațiile statului” cu sintagma „acțiunile deținute de stat” din cuprinsul acestor norme. Curtea constată că legea supusă controlului respinge ordonanța de urgență, astfel că, de la data intrării sale în vigoare, modificările aduse Legii nr. 173/2020 vor înceta să mai producă efecte juridice, conținutul normativ al acesteia revenind la forma inițială care făcea referire la „participațiile statului”. Așa cum a statuat Curtea prin Decizia nr. 498 din 8 iunie 2006, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 554 din 27 iunie 2006, „respingerea prin lege a unei ordonanțe reprezintă înființarea expresă de către Parlament a politicii legislative pe care ordonanța o exprimase, având drept consecință ca un asemenea act să își înceteze aplicabilitatea, să nu se mai aplice în viitor”.

18. Curtea constată că, potrivit formulei redacționale din cuprinsul său, legea de respingere a ordonanței de urgență „a fost adoptată de Parlamentul României, cu respectarea prevederilor art. 75 și ale art. 76 alin. (2) din Constituția României, republicată”, deci în regim de lege ordinară. Curtea observă că, întrucât legea modificată (Legea nr. 173/2020) a fost adoptată de Parlamentul României, cu respectarea prevederilor art. 75 și ale art. 76 alin. (1) din Constituție, deci în regim de lege organică, este necesar a analiza în ce măsură legiuitorul a respectat dispozițiile constituționale referitoare la procedura de adoptare a legii în funcție de domeniul reglementat. Astfel, sunt relevante cele reținute de Curte cu privire la legile de respingere a ordonanțelor de urgență. Prin Decizia nr. 972 din 31 octombrie 2007, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 828 din 4 decembrie 2007, Curtea a statuat că „așa cum rezultă din stenograma ședinței din 18 septembrie 2007, Plenul Senatului a respins [...] proiectul de Lege pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 25/2007, considerând pe cale de consecință că a fost respinsă și ordonanța. Semnificația acestui vot privește deci transformarea instantanee a proiectului de lege de aprobare în proiect de lege de respingere a ordonanței de urgență, cu același caracter de lege organică. Așa fiind, acest proiect de lege trebuie și el să fie adoptat cu majoritatea de voturi cerută pentru lege organică, în condițiile art. 76 alin. (1) din Constituție. Întrucât legea dedusă controlului nu satisface această exigență,

fiind adoptată în conformitate cu prevederile art. 75 și ale art. 76 alin. (2) din Constituție ca lege ordinară, Curtea constată că aceasta este viciată de neconstituționalitate, în ansamblu”.

19. Pentru a determina însă incidența art. 76 alin. (1) din Constituție cu privire la procedura de adoptare a legii criticate, Curtea apreciază necesară expunerea jurisprudenței sale referitoare la procedura de modificare a legilor organice. Curtea a reținut că domeniul legilor organice este foarte clar delimitat prin textul Constituției, art. 73 alin. (3) fiind de strictă interpretare (Decizia nr. 53 din 18 mai 1994, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 312 din 9 noiembrie 1994), astfel încât legiuitorul este obligat să adopte legi organice numai în domeniile expres prevăzute. Curtea, în jurisprudența sa (de exemplu, Decizia nr. 392 din 2 iulie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 667 din 11 septembrie 2014), a statuat că ori de câte ori o lege derogă de la o lege organică, ea trebuie calificată ca fiind organică, întrucât intervine tot în domeniul rezervat legii organice. Mai mult, având în vedere decizia mai sus citată, se poate concluziona în sensul că legiuitorul constituind a stabilit, în mod indirect, în cuprinsul conținutului normativ al art. 73 alin. (3) din Constituție, că reglementările derogatorii sau speciale de la cea generală în materie trebuie și ele adoptate, la rândul lor, tot printr-o lege din aceeași categorie. Altfel spus, Curtea a reținut că dispozițiile unei legi organice nu pot fi modificate decât prin norme cu aceeași forță juridică.

20. De asemenea, Curtea a reținut că modificarea poate fi operată și prin norme cu caracter ordinar, dacă dispozițiile modificate nu conțin norme de natura legii organice, ci se referă la aspecte care nu sunt în directă legătură cu domeniul de reglementare al legii organice. În consecință, ceea ce este definitoriu pentru a delimita cele două categorii de legi este criteriul material al legii, respectiv conținutul său normativ (a se vedea și Decizia nr. 53 din 18 mai 1994, menționată anterior/mai sus, Decizia nr. 88 din 2 iunie 1998, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 207 din 3 iunie 1998, și Decizia nr. 442 din 10 iunie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 526 din 15 iulie 2015). Curtea, spre exemplu, prin Decizia nr. 88 din 2 iunie 1998, precitată, Decizia nr. 548 din 15 mai 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 495 din 2 iulie 2008, sau Decizia nr. 786 din 13 mai 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 400 din 12 iunie 2009, a stabilit că „este posibil ca o lege organică să cuprindă, din motive de politică legislativă, și norme de natura legii ordinare, dar fără ca aceste norme să capete natură de lege organică, întrucât, altfel, s-ar extinde domeniile rezervate de Constituție legii organice. De aceea, printr-o lege ordinară se pot modifica dispoziții dintr-o lege organică, dacă acestea nu conțin norme de natura legii organice, întrucât se referă la

aspecte care nu sunt în directă legătură cu domeniul de reglementare al legii organice. În consecință, criteriul material este cel definitoriu pentru a analiza apartenența sau nu a unei reglementări la categoria legilor ordinare sau organice”.

21. În cauza de față, Curtea constată că obiectul de reglementare al ordonanței de urgență respinse de Parlament îl reprezintă circumscrierea măsurilor adoptate pentru protejarea intereselor naționale în activitatea economică (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, respectiv suspendarea pentru o perioadă de doi ani, a oricăror operațiuni privind înstrăinarea participațiilor statului la companiile și societățile naționale, precum și la societățile la care statul are calitatea de acționar, începute anterior) cu privire la „acțiunile deținute de stat”. Prin legea de respingere a ordonanței de urgență măsurile legislative vor viza din nou „participațiile statului”, deci obiectul de reglementare al legii îl constituie sfera de incidență a măsurilor cu scop de protejare a intereselor naționale. Legea fundamentală nu cuprinde dispoziții exprese și nici nu impune reglementarea regimului juridic al „acțiunilor deținute de stat”/„participațiilor statului” prin norme de natura legii organice. Prin urmare, sub aspectul criteriului material, întrucât conține norme care nu se încadrează în ipotezele prevăzute expres de art. 73 alin. (3) din Constituție, normă de strictă interpretare și aplicare, legea supusă controlului este o lege cu caracter ordinar. De altfel, autorul sesizării nu circumscrie regimul juridic al „acțiunilor deținute de stat” niciunui dintre domeniile prevăzute la art. 73 alin. (3) din Constituție, iar acesta nu poate fi subsumat art. 73 alin. (3) lit. t) din Constituție, printre „celelalte domenii pentru care în Constituție se prevede adoptarea de legi organice”, care sunt stabilite expres, la art. 31 alin. (5), art. 40 alin. (3), art. 55 alin. (2), art. 58 alin. (3), art. 79 alin. (2), art. 102 alin. (3), art. 105 alin. (2), art. 117 alin. (3), art. 118 alin. (2) și (3), art. 120 alin. (2), art. 126 alin. (4) și (5) și art. 142 alin. (5) din Constituție (a se vedea, în același sens, Decizia nr. 1.150 din 6 noiembrie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 832 din 10 decembrie 2008, și Decizia nr. 537 din 18 iulie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 679 din 6 august 2018).

22. Prin urmare, Curtea constată că, în acord cu jurisprudența sa, Legea privind respingerea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 166/2020 pentru modificarea Legii nr. 173/2020 privind unele măsuri pentru protejarea intereselor naționale în activitatea economică, adoptată cu majoritatea simplă, respectiv cu votul majorității membrilor prezenți ai fiecărei Camere, în temeiul art. 76 alin. (2) din Constituție, respectă procedura constituțională de adoptare a legilor ordinare, fără a încălca dispozițiile art. 73 alin. (3) și ale art. 1 alin. (5) din Legea fundamentală.

23. 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 obiecția de neconstituționalitate formulată de Guvern și constată că Legea privind respingerea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 166/2020 pentru modificarea Legii nr. 173/2020 privind unele măsuri pentru protejarea intereselor naționale în activitatea economică este constituțională 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 9 decembrie 2020.

PREȘEDINTELE CURȚII CONSTITUȚIONALE
prof. univ. dr. **VALER DORNEANU**

Magistrat-asistent-șef,
Mihaela Senia Costinescu