



Dosarul nr.4301A/2026

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ A ROMÂNIEI
CABINET PREȘEDINTE

SENATUL ROMÂNIEI
Nr. 4843 / 25-06-2026

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
REGISTRATURĂ JURISDIȚIONALĂ
NR. 11119 / 25 JUN 2026

Domnului MIRCEA ABRUDEAN, Președinte permanent al Senatului
PREȘEDINTELE SENATULUI

L 287, 25-06-2026

L 287 / 2026

În conformitate cu dispozițiile art. 16 alin.(2) din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, vă comunicăm, alăturat, în copie, sesizarea formulată de Președintele României referitoare la neconstituționalitatea Legii privind unele măsuri pentru protejarea intereselor naționale în activitatea economică (PL-x nr. 376/2026).

Vă adresăm rugămintea de a ne comunica punctul dumneavoastră de vedere până la data de 30 septembrie 2026 (inclusiv în format electronic, la adresa de e-mail registratura.jurisdictionala@ccr.ro), ținând seama de faptul că dezbaterile Curții Constituționale vor avea loc la data de 7 octombrie 2026.

Vă asigurăm de deplina noastră considerație.

PREȘEDINTE,



Prof. univ. dr. Elena-Simina TĂNĂSESCU

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

Dosar nr. 4301 A / 2026

ROMÂNIA



Administrația Prezidențială - Cabinetul Președintelui
CP1/ 781 / 24.06.2026

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
REGISTRATURĂ JURISDICȚIONALĂ
NR. 11071 / 24 JUN 2026

1510

PREȘEDINTELE ROMÂNIEI

București, 7 iunie 2026

**Doamnei ELENA-SIMINA TĂNĂSESCU
PREȘEDINTELE CURȚII CONSTITUȚIONALE**

În temeiul dispozițiilor art. 146 lit. a) din Constituție și ale art. 15 din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, republicată, cu modificările și completările ulterioare, formulez următoarea

SESIZARE DE NECONSTITUȚIONALITATE

asupra

**Legii privind unele măsuri pentru protejarea intereselor naționale
în activitatea economică**

La data de 8 iunie 2026, Parlamentul României a transmis Președintelui României, în vederea promulgării, Legea privind unele măsuri pentru protejarea intereselor naționale în activitatea economică (PL-x nr. 376/2026).

Legea are ca obiect de reglementare instituirea unei interdicții, până la data de 31 decembrie 2027, privind înstrăinarea acțiunilor deținute de stat la companiile și societățile naționale, la instituții de credit, precum și la orice altă societate la care statul are calitatea de acționar, indiferent de cota de capital social deținută, cu instituirea unor excepții (articolul 1), suspendarea, tot până la data de 31 decembrie 2027, a oricăror operațiuni privind înstrăinarea acțiunilor deținute de stat la companiile și societățile naționale, precum și la alte societăți la care statul are calitatea de acționar, aflate în curs de realizare (articolul 2), 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*, și instituirea unui regim pentru înstrăinarea acțiunilor exceptate, pe piețe reglementate sau sisteme alternative de tranzacționare, sub sancțiunea nulității absolute (articolul 3), precum și completarea *Ordonanței de*

urgență a Guvernului nr. 109/2011 privind guvernanta corporativă a întreprinderilor publice cu un nou articol, articolul 46², referitor la emisiunea și plasarea de obligațiuni convertibile în acțiuni și majorarea capitalului social prin emisiunea de acțiuni noi sau părți sociale noi, cu o structură obligatorie de alocare a acțiunilor sau părților sociale către investitori (articolul 4).

Prin conținutul său normativ, considerăm că Legea privind unele măsuri pentru protejarea intereselor naționale în activitatea economică (PL-x nr. 376/2026) a fost adoptată cu încălcarea unor norme și principii constituționale, respectiv art. 1 alin. (5) din Constituție, art. 44 alin. (1) și (2) din Constituție interpretate prin prisma art. 20 din Constituție și art. 1 din Protocolul adițional la Convenția Europeană a Drepturilor Omului, și art. 148 alin. (2) și (4) din Constituție, pentru motivele expuse în cele ce urmează.

I. Precizări prealabile privind raportul dintre legea criticată și Decizia Curții Constituționale nr. 589 din 14 iulie 2020

Legea criticată reia, la articolele 1-3, arhitectura *Legii nr. 173/2020 privind unele măsuri pentru protejarea intereselor naționale în activitatea economică*, care a format obiectul controlului *a priori* finalizat prin Decizia Curții Constituționale nr. 589 din 14 iulie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 710 din 7 august 2020. Prin dispozitivul acestei decizii, Curtea Constituțională a respins, ca neîntemeiată, obiecția de neconstituționalitate și a constatat că dispozițiile legii „sunt constituționale în raport cu criticile formulate”. Considerentele acestei decizii nu se opun însă, admiterii prezentei sesizări, pentru motivele arătate în continuare.

În primul rând, conținutul normativ al celor două legi diferă în elementele esențiale vizate de prezenta sesizare de neconstituționalitate. Legea nr. 173/2020 instituia o interdicție pură și simplă, fără nicio excepție, fără un regim diferențiat de înstrăinare pe piețe reglementate, fără sancțiunea expresă a nulității absolute și fără nicio intervenție asupra *Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 109/2011 privind guvernanta corporativă a întreprinderilor publice*.

Or, criticile formulate prin prezenta sesizare de neconstituționalitate privesc tocmai elementele nou-introduse: regimul excepțiilor de la art. 1 alin. (2), corelarea acestora cu art. 3 alin. (2) și (3), precum și noul art. 46² introdus, prin art. 4 al legii criticate, în *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 109/2011 privind guvernanta corporativă a întreprinderilor publice* - dispoziții fără echivalent în legea examinată în anul 2020 și, prin urmare, neacoperite de considerentele Deciziei Curții Constituționale nr. 589 din 14 iulie 2020.

În al doilea rând, cadrul legislativ de referință s-a modificat substanțial după anul 2020: *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 109/2011 privind guvernanta corporativă a întreprinderilor publice* a fost reformată prin Legea nr. 187/2023 -

care a instituit Agenția pentru Monitorizarea și Evaluarea Performanțelor Întreprinderilor Publice - și prin Legea nr. 158/2025.

Totodată, a fost adoptată între timp și *Legea nr. 48/2025 privind aprobarea Politicii publice de proprietate privată a statului*, act normativ de același nivel, aflat în conexiune directă cu obiectul de reglementare al legii criticate, precum și *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 8/2026 privind instituirea unor măsuri de relansare economică, creșterea investițiilor productive și a competitivității, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative în domeniul fiscal-bugetar*, care a instituit măsuri stimulative pentru listarea pe piețe reglementate și pentru investițiile fondurilor de pensii în entități cu participatie de stat.

Mai precis, prin art. 5 al Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 8/2026 a fost majorat, de la 1% la 5% din valoarea totală a activelor, plafonul de investiții al fondurilor de pensii administrate privat în acțiuni ale unor societăți în care statul român deține participații, iar prin art. 6 pct. 5 al aceleiași Ordonanțe de urgență a Guvernului nr. 8/2026, a fost instituită o deducere suplimentară de 50% la calculul rezultatului fiscal pentru cheltuielile de admitere și menținere la tranzacționare a acțiunilor pe o piață reglementată.

Aceste intervenții legislative, fiind ulterioare pronunțării Deciziei Curții Constituționale nr. 589 din 14 iulie 2020, nu au făcut obiectul analizei instanței constituționale la acel moment. Relevanța acestor acte normative nu se limitează la simpla lor anterioritate față de legea criticată: ele demonstrează că legea criticată nu se află în contradicție izolată cu un singur act normativ, ci se situează în contratimp cu o întreagă direcție legislativă recentă și coerentă a statului român, orientată spre stimularea listării pe piețe reglementate și a participării capitalului privat, inclusiv a fondurilor de pensii, în economia românească.

Această împrejurare are relevanță atât pentru aprecierea calității legii din perspectiva art. 1 alin. (5) din Constituție (întrucât o normă care contrazice frontal orientarea generală, recentă și constantă a legiuitorului este, prin chiar această contradicție sistemică, mai dificil de calificat drept coerentă și previzibilă), cât și pentru testul de proporționalitate impus de art. 53 din Constituție, în sensul că existența unor instrumente alternative, recente și funcționale prin care statul urmărește exact obiectivele pe care legea criticată le blochează, face cu atât mai dificil de susținut caracterul necesar al interdicției generale instituite.

În al treilea rând, criticile formulate prin prezenta sesizare de neconstituționalitate, privind regimul excepțiilor, lipsa criteriilor de evaluare, inaplicabilitatea structurală a noului art. 46², lipsa regimului tranzitoriu al suspendării și nesocotirea obligațiilor decurgând din art. 148 din Constituție nu au fost formulate și nu au fost analizate în cauza soluționată prin Decizia Curții Constituționale nr. 589 din 14 iulie 2020, astfel încât transpunerea *mutatis mutandis* a considerentelor acelei decizii nu este posibilă, lipsind identitatea de critici și de soluții normative.

II. Încălcarea art. 1 alin. (5) din Constituție, în componenta sa referitoare la calitatea legii - claritate, precizie, previzibilitate și corelarea legislației

În jurisprudența sa constantă, Curtea Constituțională a reținut 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 clar și precis pentru a putea fi aplicat, formularea cu o precizie suficientă a actului normativ permițând persoanelor interesate să prevadă într-o măsură rezonabilă, în circumstanțele speței, consecințele care pot rezulta dintr-un act. Toate criticile dezvoltate în cadrul prezentului motiv privesc dispoziții fără echivalent în Legea nr. 173/2020, neanalizate prin Decizia Curții Constituționale nr. 589 din 14 iulie 2020.

II.1. Incoerența internă a legii criticate: excepțiile de la art. 1 alin. (2) față de suspendarea operațiunilor aflate în curs de realizare din art. 2 alin. (1)

Art. 1 alin. (2) din legea criticată exceptează de la interdicția de înstrăinare trei categorii de acțiuni: cele deținute la entități cu pierderi pe o perioadă de 5 ani consecutiv, cele deținute la entități pentru care a fost deschisă procedura de insolvență și cele a căror valoare totală nu depășește 5 milioane lei, prin formularea expresă că „*dispozițiile alin. (1) nu se aplică*” acestor categorii. Excepțiile sunt legate, prin chiar formularea textului, exclusiv de dispozițiile art. 1 alin. (1), care instituie interdicția de înstrăinare pentru operațiunile viitoare.

Art. 2 alin. (1) din legea criticată suspendă însă „*orice operațiuni privind înstrăinarea acțiunilor deținute de stat (...) aflate în curs de realizare*”, fără nicio trimitere la excepțiile instituite prin art. 1 alin. (2) și fără nicio diferențiere în funcție de categoria acțiunilor vizate.

Coroborând cele două texte, rezultă o consecință pe care destinatarul normei nu o poate califica juridic: pentru aceleași acțiuni exceptate, o operațiune nouă de înstrăinare este permisă în condițiile art. 1 alin. (2), în timp ce o operațiune identică, aflată în curs de realizare la data intrării în vigoare a legii, este suspendată până la data de 31 decembrie 2027.

Niciuna dintre cele două lecturi posibile, respectiv extinderea pe cale de interpretare a excepțiilor la art. 2, ori aplicarea literală a suspendării inclusiv față de acțiunile exceptate, nu rezultă din legea criticată. Curtea Constituțională a reținut în Decizia nr. 405 din 15 iunie 2016, par. 52 că, „*(...) în primul rând, legiuitorului îi revine obligația, ca, în actul de legiferare, indiferent de domeniul în care își exercită această competență constituțională, să dea dovadă de o atenție sporită în respectarea principiului clarității și previzibilității legii*”. Or, în cazul de față, destinatarul normei nu poate determina anterior actului de înstrăinare regimul juridic aplicabil unei operațiuni în curs privind acțiuni pretins exceptate.

Totodată, sintagma „*cu respectarea dispozițiilor legale incidente*”, menținută în debutul art. 3 alin. (2), a fost criticată expres de Consiliul Legislativ prin Avizul nr. 389/21.04.2026, care a reținut că „*norma nu prezintă claritate și stabilitate juridică, fiind și superfluă*”. Această observație nu a fost însușită de legiuitor.

Mai mult, prezența sintagmei în debutul art. 3 alin. (2) generează o incoerență funcțională în cadrul aceluiași articol: alin. (2) impune ca înstrăinarea acțiunilor exceptate să se realizeze „*cu respectarea dispozițiilor legale incidente*”, în timp ce alin. (1) suspendă „*în mod corespunzător*” tocmai principalele dispoziții legale care reglementează înstrăinarea participațiilor statului, respectiv Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 88/1997 și Legea nr. 137/2002.

Destinatarul normei nu poate determina, anterior actului de înstrăinare, care anume dispoziții rămân „*incidente*” și aplicabile, în condițiile în care cadrul general al privatizării este declarat suspendat prin același articol, fără ca legea să identifice dispozițiile suspendate ori pe cele rămase în vigoare.

II.2. Inaplicabilitatea structurală a art. 46² introdus prin art. 4 din legea criticată încalcă art. 1 alin. (5) din Constituție

În ceea ce privește noul art. 46², critica de neconstituționalitate este deosebit de pregnantă în ipoteza aplicării sale societăților cu răspundere limitată. Chiar cadrul normativ al O.U.G. nr. 109/2011 confirmă că această ordonanță nu asimilează pur și simplu societatea cu răspundere limitată societății pe acțiuni, ci admite aplicarea regulilor sale față de SRL numai în mod corespunzător și în completarea dreptului comun societar.

Astfel, art. 25 prevede expres că organizarea și funcționarea întreprinderilor publice-societăți sunt reglementate de ordonanță, iar, unde aceasta nu dispune, de Legea nr. 31/1990 și de Codul civil; în același sens, art. 28 alin. (6¹), art. 29 alin. (15), art. 30 alin. (10) și art. 57¹ arată că, pentru întreprinderile publice organizate ca SRL, referirile la consiliul de administrație și la adunarea generală a acționarilor se interpretează ca referiri la administratori și la adunarea generală a asociaților, ceea ce confirmă nu o identitate de regim juridic, ci o tehnică legislativă de adaptare terminologică și funcțională.

Mai mult, art. 27 alin. (4) din aceeași ordonanță tratează distinct ipoteza transformării societăților cu răspundere limitată în societăți pe acțiuni, pe care o condiționează de decizia adunării generale a asociaților, de existența resurselor financiare necesare pentru atingerea capitalului minim legal și de întrunirea numărului minim de acționari, iar art. 59⁴ impune, pentru operațiunile de capital, respectarea Legii nr. 31/1990 și a celorlalte reglementări aplicabile.

Or, textul criticat ignoră tocmai această limită sistemică. El nu se rezumă la a permite, în principiu, majorarea capitalului social fără pierderea controlului statului, ipoteză care, în abstract, ar putea fi concepută și pentru un SRL, ci proiectează asupra

„părților sociale noi” un mecanism de ofertare și alocare pe tranșe fixe către un public investițional larg, mecanism propriu pieței de capital și, prin natura sa, dificil de conciliat cu regimul juridic al părților sociale.

Legea nr. 31/1990 confirmă expres această diferență de natură juridică. Relevant este că art. 275 alin. (1) lit. d) din acest act normativ incriminează emiterea de titluri negociabile reprezentând părți sociale ale unei societăți cu răspundere limitată, ceea ce exprimă opțiunea legislativă fermă că partea socială nu este concepută ca instrument negociabil, susceptibil de plasament și circulație după o logică de piață comparabilă cu aceea a acțiunii.

În plus, în cazul SRL, intrarea unui nou asociat nu se produce *ope legis* prin simpla afirmare, într-o lege specială, a unei „alocări” de părți sociale, ci numai prin mecanismele și condițiile imperative prevăzute de Legea nr. 31/1990. Dacă terțul intră - prin transmiterea și preluarea unor părți sociale existente - devine incident art. 202 alin. (2), potrivit căruia, dacă actul constitutiv nu prevede altfel, transmiterea către persoane din afara societății este permisă numai dacă a fost aprobată de asociați reprezentând cel puțin trei părți din capitalul social; procedural, aprobarea intervine în cadrul adunării generale convocate în condițiile art. 195 din aceeași lege.

Dacă, dimpotrivă, intrarea noului participant ar presupune emiterea unor părți sociale noi, operațiunea nu poate fi desprinsă de regimul majorării capitalului social și al modificării actului constitutiv: art. 221 trimite, pentru SRL, la dispozițiile art. 210 privind majorarea capitalului. De asemenea, art. 203 stabilește că transmiterea părților sociale produce efecte față de terți numai din momentul înscrierii în registrul comerțului, ceea ce confirmă că accesul unui terț în structura asociațiilor nu este rezultatul automat al unei dispoziții legale abstracte, ci efectul unui concurs de voință societară, al modificării corespunzătoare a actului constitutiv și al îndeplinirii formalităților de publicitate legală.

Prin urmare, dacă pentru societatea pe acțiuni alocarea unui pachet de titluri către categorii largi și nedeterminate de investitori este, în principiu, compatibilă cu structura tipică a formei societare, pentru SRL aceeași tehnică normativă intră în tensiune cu însăși configurația juridică a părților sociale.

Viciul textului nu constă, așadar, în deschiderea posibilității de recapitalizare, ci în faptul că tratează identic două realități juridice distincte: acțiunea, ca titlu compatibil cu mecanisme de ofertare și alocare către un public investițional larg, și partea socială, care aparține unei structuri societare de tip închis și a cărei transmitere ori emisiune în favoarea terților este condiționată de reguli speciale de aprobare, de modificarea actului constitutiv și de formalități de opozabilitate.

Legea nu explică prin ce procedură pot fi atrași, într-un SRL, investitori de retail dispersați, nu explică modul concret în care s-ar realiza alocarea în cote fixe a unor părți sociale către asemenea investitori, nu clarifică raportul dintre această

tehnică și regulile societare privind admiterea de noi asociați și nu precizează în ce măsură noua normă derogă de la dreptul comun ori se completează cu acesta.

În lipsa unei derogări exprese, precise și complete, destinatarul legii nu poate stabili cu un minim rezonabil de certitudine dacă, pentru un SRL, art. 46² permite doar recapitalizarea sau și un mecanism de plasament și alocare de tip piață. Or, tocmai această imposibilitate de determinare a conduitei conforme și a mecanismului juridic efectiv aplicabil reprezintă forma clasică a încălcării art. 1 alin. (5) din Constituție, prin raportare la dispozițiile art 13 lit. a) din *Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative*, intitulat „*Integrarea proiectului în ansamblul legislației*”, potrivit căroră: „*Actul normativ trebuie să se integreze organic în sistemul legislației, scop în care: a) proiectul de act normativ trebuie corelat cu prevederile actelor normative de nivel superior sau de același nivel, cu care se află în conexiune*”.

Mai mult, pentru SRL, noul art. 46² operează, în realitate, ca o derogare tacită și nedeclarată de la dreptul comun societar, în dezacord cu art. 15 alin. (3) și art. 63 din *Legea nr. 24/2000*. Potrivit acestor dispoziții: „*Art. 15 (...) (3) Reglementarea este derogatorie dacă soluțiile legislative referitoare la o situație anume determinată cuprind norme diferite în raport cu reglementarea-cadru în materie, aceasta din urmă păstrându-și caracterul său general obligatoriu pentru toate celelalte cazuri.*”; « *Art. 63. - Pentru instituirea unei norme derogatorii se va folosi formula „prin derogare de la...”, urmată de menționarea reglementării de la care se derogă. Derogarea se poate face numai printr-un act normativ de nivel cel puțin egal cu cel al reglementării de bază.*».

Or, dacă intenția legiuitorului a fost aceea de a crea, pentru întreprinderile publice organizate ca SRL, un regim excepțional în care părțile sociale să poată fi alocate către investitori de retail și fonduri într-o logică apropiată ofertei publice, atunci această derogare trebuia formulată expres, precis și complet, inclusiv sub aspectul condițiilor de aprobare a intrării terților, al majorităților necesare, al modificării actului constitutiv și al formalităților de publicitate. Dacă, dimpotrivă, intenția a fost doar aceea de a permite majorarea capitalului fără pierderea controlului statului, atunci inserarea „*părților sociale noi*” în același mecanism cu acțiunile noi este excesivă și creează o aparență normativă falsă, întrucât promite *ex ante* o alocare pe care dreptul comun al SRL o condiționează *ex post* de voința asociaților și de înscrierea la registrul comerțului. În ambele ipoteze, legea este deficitară: fie derogă, dar fără să o spună clar – în dezacord cu dispozițiile art. 15 alin. (3) și 63 din *Legea nr. 24/2000* – fie introduce implicit anumite efecte, dar mai mult decât poate juridic să producă.

În consecință, noul art. 46² este neconstituțional, în măsura în care se pretinde aplicabil și societăților cu răspundere limitată, deoarece proiectează asupra părților sociale o tehnică juridică proprie acțiunilor, nesocotind atât diferența de natură dintre cele două instituții, cât și chiar logica de aplicare corespunzătoare consacrată de O.U.G. nr. 109/2011. Rezultatul este un text care, în loc să reglementeze coerent o excepție de la interdicția de înstrăinare ori o tehnică de recapitalizare compatibilă cu dreptul comun societar, introduce un regim hibrid, incomplet și contradictoriu, apt să afecteze structura și funcționarea SRL-urilor și să genereze o gravă impredictibilitate în aplicare.

II.3. Conflictul normativ ireconciliabil cu Legea nr. 48/2025 încalcă art. 1 alin. (5) din Constituție

Legea criticată intră în coliziune directă cu *Legea nr. 48/2025 privind aprobarea Politicii publice de proprietate privată a statului*, act normativ de același nivel, aflat în conexiune directă cu obiectul de reglementare al legii criticate, care recunoaște explicit listarea și reducerea participațiilor ca instrumente de transparență și disciplină corporativă și prevede termene concrete de listare. Legea criticată nu abrogă, nu derogă expres și nici nu stabilește vreo regulă de soluționare a acestui conflict normativ cu Legea nr. 48/2025, contrar art. 13 lit. a) din Legea nr. 24/2000, potrivit căruia actul normativ trebuie corelat cu prevederile actelor normative de nivel superior sau de același nivel, cu care se află în conexiune.

Prin Decizia nr. 363 din 7 mai 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 495 din 6 iulie 2015, par. 27, Curtea Constituțională a statuat 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*”.

Această formulare a fost reluată ca trimitere de referință în Decizia nr. 366 din 29 iunie 2022, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 815 din 18 august 2022, paragraful 29, unde Curtea Constituțională a adăugat 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 (...)*”.

Curtea Constituțională a statuat că respectarea prevederilor Legii nr. 24/2000 se constituie într-un veritabil criteriu de constituționalitate prin prisma aplicării art. 1 alin. (5) din Constituție (Decizia nr. 22 din 20 ianuarie 2016).

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. Încă din Hotărârea din 26 aprilie 1979, pronunțată în *Cauza Sunday Times împotriva*

Regatului Unit (nr. 1), paragraful 49, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a stabilit standardul potrivit căruia o normă nu poate fi considerată „lege” decât dacă este formulată cu suficientă precizie pentru a permite destinatarului să își regleze conduita, acesta trebuind să poată prevedea, într-o măsură rezonabilă, consecințele pe care o anumită acțiune le poate antrena, standard aplicat constant de Curtea Constituțională a României în materia calității legii.

II.4. Ambiguitatea de delimitare dintre art. 3 alin. (2) teza a doua și art. 4 din legea criticată încalcă art. 1 alin. (5) din Constituție

O altă problemă este reprezentată de un viciu de delimitare a domeniului de aplicare al art. 3 alin. (2) teza a doua din legea criticată, în raport cu art. 46² alin. (1) introdus, prin art. 4 din aceeași lege, în *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 109/2011 privind guvernanta corporativă a întreprinderilor publice*. Viciul nu se confundă cu paralelismul normativ în sensul art. 16 alin. (1) din Legea nr. 24/2000 (cele două norme nu reglementează aceeași situație de două ori), ci cu o ambiguitate de sferă de aplicare, care împiedică destinatarul să determine cu certitudine regimul juridic aplicabil unei categorii de operațiuni.

Textul complet al art. 3 alin. (2) din legea criticată este următorul: „(2) În situația prevăzută la art. 1 alin. (2), cu respectarea dispozițiilor legale incidente, acțiunile deținute de stat la companiile și societățile naționale, la instituțiile de credit, precum și la alte societăți la care statul are calitatea de acționar pot fi înstrăinate pe piețe reglementate sau sisteme alternative de tranzacționare autorizate conform legii. Dispozițiile art. 1 și 2 nu împiedică majorarea capitalului social prin emisiunea de acțiuni noi și nici emisiunea de obligațiuni convertibile în acțiuni, realizate în condițiile legii, dacă aceste operațiuni nu au ca obiect înstrăinarea acțiunilor deținute de stat și se efectuează cu respectarea legislației societare, a legislației pieței de capital, a dreptului de preferință al acționarilor existenți, precum și a normelor privind ajutorul de stat, după caz”.

Textul complet al art. 46² alin. (1), astfel cum este introdus, prin art. 4 din legea criticată, în *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 109/2011*, este următorul: „Prin excepție de la dispozițiile legale prin care se interzice sau se suspendă înstrăinarea acțiunilor ori părților sociale deținute de stat la întreprinderile publice, emisiunea și plasarea de obligațiuni convertibile în acțiuni, precum și majorarea capitalului social prin emisiunea de acțiuni noi sau părți sociale noi, subscrise de investitori, sunt permise dacă aceste operațiuni nu au ca obiect înstrăinarea acțiunilor ori părților sociale deținute de stat și nu conduc la pierderea controlului de către stat”.

Privită în ansamblu, distincția dintre cele două norme are o rațiune: prima teză a art. 3 alin. (2), introdusă prin trimiterea expresă la „situația prevăzută la art. 1 alin. (2)”, vizează categoriile de excepție de la interdicție: acțiunile deținute la

entități cu pierderi pe o perioadă de 5 ani consecutiv, acțiunile deținute la entități pentru care a fost deschisă procedura de insolvență și acțiunile a căror valoare totală nu depășește 5 milioane lei.

Pentru acestea, care pot fi vândute integral, nu are sens să se impună menținerea controlului statului la o majorare de capital, controlul este deja sacrificabil prin înstrăinare directă. Art. 46² alin. (1), dimpotrivă, se adresează întreprinderilor cărora le este interzisă înstrăinarea [societățile profitabile acoperite de interdicția din art. 1 alin. (1)] și tocmai de aceea impune ca majorarea de capital permisă ca excepție „să nu conducă la pierderea controlului de către stat”.

Cu toate că distincția de mai sus are o logică internă plauzibilă, legea nu o exprimă cu suficientă precizie. Ambiguitatea rezidă în faptul că teza a doua a art. 3 alin. (2) are o redactare globală, necontrolată gramatical de trimiterea din teza întâi la „situația prevăzută la art. 1 alin. (2)”.

Din punct de vedere gramatical și al tehnicii legislative, teza a doua a art. 3 alin. (2) este o propoziție independentă, care nu începe cu „În aceeași situație” sau „De asemenea, în situația prevăzută mai sus”, ci cu o referință autonomă la „dispozițiile art. 1 și 2”, în general: „Dispozițiile art. 1 și 2 nu împiedică majorarea capitalului social prin emisiunea de acțiuni noi (...)”. Aceste „dispoziții ale art. 1 și 2” reprezintă, în întreg conținutul lor, interdicția și suspendarea generală aplicabile tuturor societăților vizate, inclusiv celor profitabile. Lectura literală conduce deci la concluzia că teza a doua este aplicabilă în toată sfera de aplicare a art. 1 și 2 (deci și pentru societățile profitabile) fără condiția menținerii controlului impusă de art. 46² alin. (1).

Concret, pentru o societate profitabilă, la care interdicția din art. 1 alin. (1) este integral aplicabilă, destinatarul normei se află în imposibilitate de a determina cu certitudine dacă:

- (i) Majorarea capitalului social prin emisiunea de acțiuni noi se poate efectua fără condiția menținerii controlului statului - în temeiul tezei a doua a art. 3 alin. (2), normă generală, sau
- (ii) Majorarea capitalului social trebuie să respecte condiția menținerii controlului - în temeiul art. 46² alin. (1), care se referă expres la „dispozițiile legale prin care se interzice sau se suspendă înstrăinarea”, deci exact la situația societăților profitabile.

Dacă teza a doua a art. 3 alin. (2) se aplică și societăților profitabile, ea permite majorarea capitalului fără limită de control, ceea ce contrazice art. 46² alin. (1). Dacă nu se aplică decât societăților din excepție - prima teză a aceluiași articol - atunci pentru societățile profitabile regimul aplicabil este exclusiv art. 46², ceea ce norma nu spune expres. Niciuna dintre interpretări nu se impune cu claritate din textul legal.

Curtea Constituțională a statuat în mod constant că respectarea legilor presupune ca acestea să fie clare, precise și previzibile: „(...) Sunt afectate claritatea, precizia și previzibilitatea legii, având în vedere că, potrivit jurisprudenței instanței

de control constituțional, cerința de claritate a legii vizează caracterul neechivoc al obiectului reglementării, cea de precizie se referă la exactitatea soluției legislative alese și a limbajului folosit, în timp ce previzibilitatea legii privește scopul și consecințele pe care le antrenează. Așadar, în condițiile în care corelarea tehnico-legislativă este necesară pentru asigurarea acestor cerințe, modalitatea concretă în care Parlamentul a ales să o realizeze (...) contravine art. 1 alin. (5) din Constituție, în componenta referitoare la calitatea legii.” (Decizia nr. 467 din 29 iulie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 765 din 20 septembrie 2019, par. 241).

Totodată, prin Decizia nr. 22 din 20 ianuarie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 160 din 2 martie 2016, Curtea Constituțională a reținut, la par. 35, că: „(...) *statul de drept asigură supremația Constituției, corelarea tuturor legilor și tuturor actelor normative cu aceasta, ceea ce înseamnă că acesta implică, prioritar, respectarea legii, iar statul democratic este prin excelență un stat în care se manifestă domnia legii. În acest context jurisprudențial, Curtea reține că una dintre cerințele principiului respectării legilor vizează calitatea actelor normative. În acest sens, Curtea a constatat că, de principiu, orice act normativ trebuie să îndeplinească anumite condiții calitative, printre acestea numărându-se previzibilitatea, ceea ce presupune că acesta trebuie să fie suficient de clar și precis pentru a putea fi aplicat. De aceea, nerespectarea normelor de tehnică legislativă determină apariția unor situații de incoerență și instabilitate, contrare principiului securității raporturilor juridice în componenta sa referitoare la claritatea și previzibilitatea legii (Decizia nr. 26 din 18 ianuarie 2012 și Decizia nr. 448 din 29 octombrie 2013); de aceea, respectarea prevederilor Legii nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative se constituie într-un veritabil criteriu de constituționalitate prin prisma aplicării art. 1 alin. (5) din Constituție (ad similib, a se vedea Decizia nr. 1 din 10 ianuarie 2014 sau Decizia nr. 17 din 21 ianuarie 2015, paragrafele 95 și 96)”.*

Aplicat ambiguității identificate, testul tridimensional al Curții produce următorul rezultat:

- **Claritatea** (vizând caracterul neechivoc al obiectului reglementării) este afectată: obiectul tezei a doua a art. 3 alin. (2) este echivoc, putând fi interpretat fie ca vizând toate societățile la care interdicția este aplicabilă (societățile profitabile și cele din excepție deopotrivă), fie ca vizând exclusiv societățile din excepția de la art. 1 alin. (2). Nici textul gramatical, nici structura alineatului nu tranșează această alternativă.
- **Precizia** (vizând exactitatea soluției legislative alese și a limbajului folosit) este afectată: legiuitorul nu a ales între două soluții tehnice clare: fie să insereze în teza a doua trimiterea expresă la art. 1 alin. (2), limitând-o la excepții, fie să o formuleze ca principiu general cu trimitere la art. 46² pentru regimul special, ci a

lăsat ambele norme în paralel, cu condiții contradictorii, fără normă de prevalență.

- **Previzibilitatea** (vizând scopul și consecințele pe care le antrenează norma) este afectată: o întreprindere profitabilă care intenționează să majoreze capitalul social nu poate determina cu certitudine dacă operațiunea este liberă în temeiul tezei a doua a art. 3 alin. (2) sau condiționată de menținerea controlului statului în temeiul art. 46² alin. (1). Consecințele sunt radical diferite: în primul caz, emisiunea este validă chiar dacă statul își pierde controlul; în al doilea caz, emisiunea care conduce la pierderea controlului este interzisă.

Aceste consecințe sunt cu atât mai grave cu cât sancțiunea incidentă este, în temeiul art. 3 alin. (3) din lege, nulitatea absolută. Or, o normă care atrage o sancțiune atât de severă trebuie să întrunească standardele maxime de claritate și precizie, întrucât destinatarul normei nu poate să își adapteze conduita la ipoteza normativă a legii în condiții de incertitudine cu privire la însăși existența obligației.

Astfel, teza a doua a art. 3 alin. (2) din legea criticată, prin redactarea sa autonomă și necorelată expres cu regimul din art. 46² alin. (1) introdus prin art. 4, creează o ambiguitate de sferă de aplicare de natură să împiedice destinatarul normei să determine conduita impusă, încălcând exigențele de claritate (caracterul neechivoc al obiectului reglementării), de precizie (exactitatea soluției legislative alese) și de previzibilitate (certitudinea consecințelor juridice - înlăturarea sau, dimpotrivă, menținerea condiției controlului de stat, sub sancțiunea nulității absolute), consacrate de art. 1 alin. (5) din Constituție, astfel cum acestea au fost definite în jurisprudența constantă a Curții Constituționale.

III. Încălcarea art. 1 alin. (5) din Constituție, în componenta sa referitoare la securitatea raporturilor juridice, prin suspendarea *ope legis* a operațiunilor aflate în curs de realizare, fără niciun regim tranzitoriu - art. 2 alin. (1) din legea criticată

Art. 2 alin. (1) din legea criticată suspendă, până la data de 31 decembrie 2027, „*orice operațiuni privind înstrăinarea acțiunilor deținute de stat (...) aflate în curs de realizare*”. Norma criticată va interveni, astfel, asupra unor procese decizionale și procedurale deja angajate/aprobate, după caz, prin acte administrative, hotărâri ale adunărilor generale ale acționarilor, mandate acordate intermediarilor și, în unele situații, notificate pieței de capital și autorităților de supraveghere, fără a institui niciun regim tranzitoriu, fără a distinge în funcție de etapa procedurală atinsă și fără a reglementa consecințele juridice ale suspendării asupra actelor deja încheiate în cadrul acestor operațiuni.

Precizăm că această critică nu a fost formulată și nu a fost analizată în cauza soluționată prin Decizia Curții Constituționale nr. 589 din 14 iulie 2020, în care

criticile referitoare la art. 2 din Legea nr. 173/2020 au vizat exclusiv pretinsa contradicție dintre alineatele (1) și (2) ale acestui articol (Decizia nr. 589 din 14 iulie 2020, par. 58).

Dispozițiile tranzitorii au rolul de a facilita derularea raporturilor juridice la momentul punerii în aplicare a unei noi legi, rol care nu poate fi îndeplinit atunci când legiuitorul omite să le reglementeze, iar modificarea intempestivă a cadrului legal, fără o perioadă de tranziție rezonabilă, contravine principiului securității juridice în privința raporturilor juridice în derulare, născute sub vechea reglementare.

Cu privire la acest principiu, Curtea Constituțională a statuat următoarele, în Decizia nr. 845 din 18 noiembrie 2020, la par. 93: „(...) acest principiu se deduce atât din prevederile art. 1 alin. (3), potrivit cărora România este stat de drept, democratic și social și cele ale art. 1 alin. (5) cu privire la principiul legalității, cât și din preambulul Convenției pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, astfel cum a fost interpretat de Curtea Europeană a Drepturilor Omului în jurisprudența sa. Referitor la același principiu, instanța de la Strasbourg a reținut că unul dintre elementele fundamentale ale supremației dreptului este principiul securității raporturilor juridice (Hotărârea din 6 iunie 2005, pronunțată în Cauza Androne împotriva României, paragraful 44, sau Hotărârea din 7 octombrie 2009, pronunțată în Cauza Stanca Popescu împotriva României, paragraful 99). Totodată, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a statuat că, odată ce statul adoptă o soluție, aceasta trebuie să fie pusă în aplicare cu claritate și coerență rezonabile pentru a evita pe cât este posibil insecuritatea juridică și incertitudinea pentru subiectele de drept vizate de către măsurile de aplicare a acestei soluții (Hotărârea din 1 decembrie 2005, pronunțată în Cauza Păduraru împotriva României, paragraful 92, sau Hotărârea din 6 decembrie 2007, pronunțată în Cauza Beian împotriva României, paragraful 33)”.

Suspendarea instituită prin art. 2 alin. (1) din legea criticată afectează operațiuni angajate sub regimul anterior al privatizării reglementate de O.U.G. nr. 88/1997 și Legea nr. 137/2002, fără nicio normă care să reglementeze efectele suspendării asupra actelor juridice deja perfectate în cadrul operațiunilor vizate.

Intervenția legislativă bruscă asupra unor operațiuni în derulare, fără dispoziții tranzitorii și fără reglementarea efectelor asupra actelor subsecvente deja încheiate, lasă în incertitudine regimul juridic al acestor acte și al cheltuielilor angajate, afectând securitatea raporturilor juridice născute anterior intrării în vigoare a legii.

Insecuritatea juridică generată de lipsa regimului tranzitoriu este cu atât mai gravă cu cât operațiunile de înstrăinare a participațiilor statului parcurg etape procedurale succesive și distincte: aprobări prin hotărâri ale adunărilor generale ale acționarilor înregistrate la Registrul Comerțului, aprobarea prospectului de ofertă de către Autoritatea de Supraveghere Financiară, mandate acordate băncilor intermediare, contracte de intermediere deja executate parțial, angajamente de distribuție asumate față de investitori instituționali, fără ca legea să reglementeze

care dintre aceste acte juridice sunt afectate de suspendare, care sunt valabile, și ce consecințe juridice derivă din întreruperea lor bruscă.

Suspendarea *ope legis* poate angaja răspunderea patrimonială a statului față de partenerii contractuali (bănci intermediare, investitori instituționali care au angajat resurse și au constituit poziții pe baza unor procese de privatizare în curs) în temeiul clauzelor contractuale aplicabile și al principiilor răspunderii statului pentru acte legislative neclare, principii recunoscute în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului.

IV. Încălcarea art. 44 alin. (1) și (2) din Constituție interpretate prin prisma art. 20 din Constituție și art. 1 din Protocolul adițional la Convenția Europeană a Drepturilor Omului, în absența oricărui mecanism compensatoriu pentru terții cocontractanți

Art. 2 alin. (1) din legea criticată suspendă, până la 31 decembrie 2027, „*orice operațiuni privind înstrăinarea acțiunilor deținute de stat (...) aflate în curs de realizare*”, iar art. 3 alin. (3) sancționează cu nulitatea absolută actele juridice de înstrăinare încheiate cu încălcarea regimului instituit.

Aceste dispoziții afectează direct poziția juridică a investitorilor privați angajați în procedurile suspendate: ofertanți declarați câștigători prin acte administrative, participanți care au constituit garanții sau au achitat avansuri, investitori care au parcurs procedurile de ofertă publică de vânzare autorizate de către Autoritatea de Supraveghere Financiară potrivit art. 16–20 din normele metodologice la Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 88/1997, ori participanți la proceduri de tip „*Accelerated Book Building*” notificate pieței.

Potrivit art. 44 alin. (1) teza întâi din Constituție, „*dreptul de proprietate, precum și creanțele asupra statului, sunt garantate*”, iar alin. (2) teza întâi prevede că „*proprietatea privată este garantată și ocrotită în mod egal de lege, indiferent de titular*”.

Conform art. 20 alin. (1) din Constituție, aceste dispoziții se interpretează în concordanță cu tratatele privind drepturile omului la care România este parte, între care Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale și Protocolul adițional, ratificate de România prin Legea nr. 30/1994.

În acest sens, menționăm că art. 1 din Protocolul adițional prevede că: „*Orice persoană fizică sau juridică are dreptul la respectarea bunurilor sale. Nimeni nu poate fi lipsit de proprietatea sa decât pentru cauză de utilitate publică și în condițiile prevăzute de lege și de principiile generale ale dreptului internațional. Dispozițiile precedente nu aduc atingere dreptului statelor de a adopta legile pe care le consideră necesare pentru a reglementa folosința bunurilor conform*

interesului general sau pentru a asigura plata impozitelor ori a altor contribuții, sau a amenzilor”.

Noțiunea de „*bun*” din art. 1 al Protocolului adițional are, în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, un înțeles autonom, care cuprinde și valorile patrimoniale în privința cărora titularul poate pretinde că are cel puțin o „*speranță legitimă*” de a obține exercițiul efectiv al unui drept, cu condiția ca aceasta să aibă o bază suficientă în dreptul intern, în sensul pronunțării în *Cauza Kopecký împotriva Slovaciei* (Hotărârea din 28 septembrie 2004, paragraful 35 și paragrafele 45–52).

Curtea Europeană a Drepturilor Omului a recunoscut existența unei asemenea speranțe legitime în *Cauza Pine Valley Developments Ltd și alții împotriva Irlandei* (Hotărârea din 29 noiembrie 1991, paragraful 51) și chiar atunci când actul autorității s-a dovedit ulterior nevalabil, particularul contractând în mod rezonabil pe baza acestuia, în *Cauza Stretch împotriva Regatului Unit* (Hotărârea din 24 iunie 2003, paragrafele 34–35).

În cazul de față, ofertantul declarat câștigător sau investitorul care a subscris în cadrul unei oferte publice autorizate de către Autoritatea de Supraveghere Financiară în baza art. 16-20 din normele metodologice la Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 88/1997 deține, prin ipoteză, o creanță cu bază suficientă în dreptul intern, deci un „*bun*” în sensul Convenției.

Curtea Europeană a Drepturilor Omului a statuat, începând cu Hotărârea din 23 septembrie 1982, pronunțată în *Cauza Sporrong și Lönnroth împotriva Suediei*, că trebuie menținut un just echilibru între cerințele interesului general al comunității și imperativele apărării drepturilor fundamentale ale individului (paragraful 69), echilibru care este rupt atunci când persoana în cauză suportă o „*sarcină specială și exorbitantă*” (paragrafele 73-74). Totodată, privarea de proprietate fără plata unei sume rezonabile în raport cu valoarea bunului constituie, în mod normal, o atingere disproporționată, iar lipsa totală a despăgubirii nu poate fi justificată decât în împrejurări excepționale (*Hotărârea din 21 februarie 1986, pronunțată în Cauza James și alții împotriva Regatului Unit, paragraful 54; Hotărârea din 20 noiembrie 1995, pronunțată în Cauza Pressos Compania Naviera S.A. și alții împotriva Belgiei, paragraful 38*).

Or, legea criticată nu conține nicio dispoziție privind soarta garanțiilor de participare constituite, a avansurilor achitate, a cheltuielilor angajate ori a răspunderii față de ofertanții declarați câștigători în procedurile suspendate, transferând integral costul măsurii asupra particularilor care s-au încrezut în conduita statului.

Această tăcere legislativă impune o sarcină specială și exorbitantă în sensul jurisprudenței *Sporrong și Lönnroth*, fără ca scopul legitim al protejării intereselor naționale, consacrat de art. 135 alin. (2) lit. b) din Constituție, să poată suplini absența oricărui mecanism compensatoriu.

Această critică de neconstituționalitate este distinctă de cea examinată prin Decizia Curții Constituționale nr. 589 din 14 iulie 2020, care a privit exclusiv proprietatea statului, ca titular, fără a analiza perspectiva terțului co-contractant.

V. Încălcarea art. 148 alin. (2) și (4) din Constituție

V.1. Restricția privind libera circulație a capitalurilor, prin raportare la art. 63 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene

Potrivit jurisprudenței Curții Constituționale, „(...)folosirea unei norme de drept european în cadrul controlului de constituționalitate ca normă interpusă celei de referință implică, în temeiul art. 148 alin. (2) și (4) din Constituția României, o condiționalitate cumulativă: (i) norma trebuie să fie suficient de clară, precisă și neechivocă prin ea însăși sau înțelesul acesteia să fi fost stabilit în mod clar, precis și neechivoc de Curtea de Justiție a Uniunii Europene și (ii) norma trebuie să se circumscrie unui anumit nivel de relevanță constituțională (...)” (Decizia nr. 390 din 8 iunie 2021, par. 25). Totodată, Curtea a statuat că, „(...) în virtutea clauzei de conformare cuprinse chiar în textul art. 148 din Constituție, România nu poate adopta un act normativ contrar obligațiilor la care s-a angajat în calitate de stat membru (...)” (Decizia nr. 104 din 6 martie 2018, par. 81).

Prin art. 4 din legea criticată se introduce în Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 109/2011 articolul 46², al cărui alineat (2) litera b) prevede că, în cadrul operațiunilor de majorare a capitalului social și de plasare de obligațiuni convertibile, „cel puțin 30% din numărul total de acțiuni sau părți sociale oferite spre subscriere se alocă fondurilor de investiții sau altor vehicule de investiții reglementate care, la data operațiunii, au investit minimum 90% din valoarea activelor în instrumente financiare, proiecte sau active situate pe teritoriul României ori emise de entități românești”.

Deși criteriul de eligibilitate nu este, formal, naționalitatea fondului, ci compoziția portofoliului, efectul normei este echivalent unei discriminări indirecte pe criteriu teritorial: un fond de investiții paneuropean diversificat nu poate, prin definiție, îndeplini condiția deținerii a 90% active românești, în timp ce un fond concentrat pe active naționale o va îndeplini automat. Norma rezervă, așadar, o cotă garantată de minimum 30% dintr-o emisiune de valori mobiliare unei categorii de investitori delimitată teritorial.

Potrivit art. 63 alin. (1) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE), „sunt interzise orice restricții privind circulația capitalurilor între statele membre, precum și între statele membre și țările terțe”. Curtea de Justiție a Uniunii Europene a stabilit, printr-o jurisprudență constantă în materia privatizărilor și a regimurilor speciale în societățile cu participare de stat, că orice măsură națională de

natură să descurajeze investitorii din alte state membre să investească în capitalul unor societăți constituie o restricție în sensul art. 63 din TFUE, chiar dacă aceasta nu este discriminatorie din punct de vedere formal.

Astfel, în Hotărârea din 4 iunie 2002, pronunțată în cauza C-483/99 Comisia/Franța, cu privire la „golden share” deținută de statul francez în *Société Nationale Elf-Aquitaine*, Curtea de Justiție a Uniunii Europene a reținut la paragraful 40 că interdicția prevăzută de art. 73b din Tratat „merge dincolo de simpla eliminare a tratamentului inegal în funcție de naționalitate între operatorii de pe piețele financiare”, la paragraful 41 că măsurile în cauză „sunt de natură să împiedice dobândirea de acțiuni la întreprinderile în cauză și să descurajeze investitorii din alte state membre să investească în capitalul acestor întreprinderi” și, prin aceasta, „sunt susceptibile să facă iluzorie libera circulație a capitalurilor”, la paragraful 45 că libera circulație a capitalurilor nu poate fi restrânsă decât prin norme justificate de motive prevăzute de tratat sau de „cerințe imperative ale interesului general”, care trebuie să fie „aplicabile tuturor persoanelor și întreprinderilor” și care „nu trebuie să depășească ceea ce este necesar pentru atingerea obiectivului urmărit”, la paragraful 50 că un sistem de autorizare prealabilă trebuie să se „bazeze pe criterii obiective, nediscriminatorii, cunoscute în prealabil de întreprinderile în cauză”, la paragraful 51 că „o asemenea putere discreționară largă constituie o ingerință gravă în libera circulație a capitalurilor și poate avea ca efect excluderea completă a acestora” și că sistemul „depășește în mod evident ceea ce este necesar”, și la paragraful 53 că o legislație care nu include criterii precise și obiective „depășește ceea ce este necesar pentru atingerea obiectivului indicat”.

Aceeași Hotărâre C-483/99 a reținut la paragraful 44 că statul nu poate invoca sistemele sale de proprietate pentru a justifica obstacolele la exercitarea libertăților garantate de Tratat: „art. 222 TCE (art. 345 TFUE) nu are ca efect sustragerea regimurilor de proprietate ale statelor membre de la regulile fundamentale ale Tratatului”.

Incompatibilitatea criteriului de 90% active românești cu art. 63 din TFUE este susținută și de jurisprudența ulterioară a Curții de Justiție a Uniunii Europene în materia restricțiilor privind circulația capitalurilor.

Astfel, Curtea de Justiție a Uniunii Europene a reținut, prin Hotărârile din 13 mai 2003 în cauzele C-463/00, Comisia/Spania, și C-98/01, Comisia/Regatul Unit, că investițiile sub formă de participații constituie mișcări de capital în sensul dreptului Uniunii, atât reglementarea spaniolă, cât și cea britanică analizate constituind, prin urmare, restricții privind circulația capitalurilor între statele membre. Curtea a reținut că restricțiile privind operațiunile fundamentale ale unei societăți pot fi justificate de cerințe imperative de interes general doar dacă respectă principiul proporționalității, neputând depăși ceea ce este necesar pentru atingerea obiectivului urmărit. Curtea a precizat, în același sens, că limitarea în timp a unui regim restrictiv, în cauza menționată, o durată de 10 ani, nu înlătură caracterul său

de încălcare a liberei circulații a capitalurilor, dacă restricția nu respectă, ea însăși, principiul proporționalității; caracterul temporar al unei măsuri nu poate substitui, așadar, analiza proporționalității acesteia.

Condiția privind „90% active românești” din art. 46² alin. (2) lit. b) nu satisface niciunul dintre criteriile stabilite de această jurisprudență: nu este bazată pe criterii obiective, clare și previzibile (termenul „conform legii” este imprecis, iar mecanismul de audit al compoziției portofoliului nu este prevăzut), este discriminatorie indirect, excluzând structural fondurile paneuropene și nu reflectă nicio rațiune imperativă de interes general recunoscută de dreptul Uniunii Europene, scopul invocat (protejarea pieței de capital românești) având un caracter pur economic.

Criteriul de 90% active românești impus fondurilor de investiții drept condiție de acces la alocarea obligatorie din art. 46² alin. (2) lit. b) constituie, în aplicarea aceluiași raționament, o restricție a liberei circulații a capitalurilor, fiind de natură să descurajeze structural participarea fondurilor din alte state membre ale căror portofolii diversificate transfrontalier nu pot, prin natura lor, atinge un astfel de prag de concentrare națională.

Această restricție nu poate fi justificată printr-un motiv imperativ de interes general, câtă vreme obiectivul promovării investițiilor interne poate fi atins prin instrumente mai puțin restrictive și nediscriminatorii față de investitorii din alte state membre, fiind, prin urmare, incompatibilă cu art. 63 din TFUE.

Nici limitarea în timp a criteriului de 90%, circumscrisă perioadei de aplicare a legii criticate, până la data de 31 decembrie 2027, nu poate suplini absența unei analize de proporționalitate, în aplicarea aceluiași raționament dezvoltat de Curtea de Justiție a Uniunii Europene în cauza C-463/00, întrucât caracterul temporar al unei restricții nu echivalează, prin el însuși, cu caracterul necesar și adecvat al acesteia.

V.2. Restrângerea marjei de conformare cu obligațiile asumate de România prin Planul Național de Redresare și Reziliență

Critica de neconstituționalitate este susținută și de raportarea legii criticate la obligațiile asumate de România prin Planul Național de Redresare și Reziliență.

Ținta 443 din componenta 14 - *Bună guvernare* - a Planului Național de Redresare și Reziliență impune *Cel puțin 3 companii de stat listate/de tip lease/restructurate în domeniul energiei și al transporturilor* până la data de 31 august 2026. Precizăm că, din informațiile disponibile, procesele de restructurare aflate în prezent în curs pentru cele trei companii propuse Comisiei Europene în vederea demonstrării ireversibilității reformei, realizate prin fuziune prin absorbție, ceea ce nu ar implica un transfer al proprietății către terți – nu intră, ca atare, în

coliziune cu interdicția instituită de art. 1 alin. (1) din legea criticată, care vizează exclusiv înstrăinarea participațiilor statului.

Caracterul absolut și nediferențiat al interdicției are, totuși, un efect mai larg: el elimină opțiunea legislativă a listării drept una dintre cele trei căi alternative de conformare cu țința 443, respectiv companii de stat „*listate/de tip lease/restructurate*”, pe care România și-a păstrat-o expres în negocierea angajamentului asumat față de Comisia Europeană.

Faptul că autoritățile au optat, pentru toate cele trei companii propuse Comisiei Europene, exclusiv pentru calea restructurării prin fuziune, fără a recurge la varianta listării sau la cea a concesiunii de tip lease, nu înlătură relevanța constituțională a acestei eliminări: dimpotrivă, calendarul asumat pentru finalizarea proceselor de fuziune, cu termene apropiate de data-limită de 31 august 2026 și cu marje de eroare reduse, confirmă caracterul cu adevărat indisponibil al variantei de rezervă reprezentate de listare, în eventualitatea în care restructurarea nu s-ar finaliza la termen.

Această eliminare absolută a unei căi de conformare cu o obligație asumată de România în temeiul dreptului Uniunii Europene, fără nicio derogare sau evaluare de la caz la caz, este de natură să afecteze capacitatea statului român de a respecta angajamentele de care depinde accesul la fondurile europene - prin limitarea opțiunilor cel puțin până la data de 31 august 2026 - contrar art. 148 alin. (2) și (4) din Constituție, care consacră prioritatea de aplicare a actelor obligatorii ale Uniunii Europene și obligația autorităților române de a garanta îndeplinirea obligațiilor rezultate din actele acesteia.

În considerarea argumentelor expuse, vă solicit să admiteți sesizarea de neconstituționalitate și să constatați că Legea privind unele măsuri pentru protejarea intereselor naționale în activitatea economică (PL-x nr. 376/2026) este neconstituțională.

PREȘEDINTELE ROMÂNIEI
NICUȘOR-DANIEL DAN

