



# MONITORUL OFICIAL

## AL

# ROMÂNIEI

Anul 188 (XXXII) — Nr. 649

PARTEA I  
LEGI, DECRETE, HOTĂRĂRI ȘI ALTE ACTE

Joi, 23 iulie 2020

### SUMAR

Pagina

#### DECIZII ALE CURȚII CONSTITUȚIONALE

Decizia nr. 239 din 3 iunie 2020 referitoare la obiecția de neconstituționalitate a Legii pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 39/2017 privind acțiunile în despăgubire în cazurile de încălcare a dispozițiilor legislației în materie de concurență, precum și pentru modificarea și completarea Legii concurenței nr. 21/1996, precum și a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 39/2017 .... 2–16

**DECIZII ALE CURȚII CONSTITUȚIONALE****CURTEA CONSTITUȚIONALĂ****DECIZIA Nr. 239**

din 3 iunie 2020

**referitoare la obiecția de neconstituționalitate a Legii pentru aprobarea  
Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 39/2017 privind acțiunile în despăgubire  
în cazurile de încălcare a dispozițiilor legislației în materie de concurență,  
precum și pentru modificarea și completarea Legii concurenței nr. 21/1996,  
precum și a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 39/2017**

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 Atilla	— judecător
Simina Popescu-Marin	— magistrat-asistent

1. Pe rol se află soluționarea obiecției de neconstituționalitate a prevederilor Legii pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 39/2017 privind acțiunile în despăgubire în cazurile de încălcare a dispozițiilor legislației în materie de concurență, precum și pentru modificarea și completarea Legii concurenței nr. 21/1996, obiecție formulată de Guvern, în temeiul prevederilor art. 146 lit. a) și ale art. 15 din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, republicată.

2. Cu Adresa nr. 5/1.979 din 16 aprilie 2020, prim-ministrul României a trimis Curții Constituționale obiecția de neconstituționalitate, care a fost înregistrată la Curtea Constituțională cu nr. 2.084 din 21 aprilie 2020 și constituie obiectul Dosarului nr. 524A/2020.

3. **În motivarea obiecției de neconstituționalitate**, autorul acesteia formulează critici extrinseci și intrinseci de neconstituționalitate.

4. Astfel, sub aspect extrinsec, Guvernul prezintă derularea procedurii legislative pentru adoptarea Legii pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 39/2017 și consideră că legea criticată contravine art. 61 alin. (2) și art. 75 din Constituție, fiind adoptată cu încălcarea principiului bicameralismului. Susține că, în cadrul dezbaterii asupra punctelor 6—11 ale articolului unic din textul adoptat de Camera Deputaților, aflate în competența decizională a primei camere sesizate (Senatul), au fost introduse în corpul legii mai multe amendamente care modifică, în mod esențial, forma avută în vedere de Camera Deputaților. Astfel, articolul unic a devenit art. I al legii și a dobândit un nou cuprins prin raportare la modificările aduse art. 21 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 39/2017. În același timp, au fost introduse două noi articole, art. II și art. III, care nu au fost dezbătute și supuse votului în Camera Deputaților. În acest sens, este redat un tabel care cuprinde deosebirile majore de conținut juridic între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului. Din analiza comparativă a formelor legii, astfel cum au fost adoptate de fiecare Cameră a Parlamentului, rezultă că Senatul a adoptat legea cu amendamente suplimentare față de cele dezbătute și aprobate de Camera Deputaților, care sunt de natură să genereze deosebiri majore de conținut între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului, contrar principiului constituțional al bicameralismului.

5. În plus, Guvernul precizează că Senatul a intervenit asupra unor texte legale ce nu se aflau în vigoare la momentul la care Camera Deputaților a adoptat proiectul de lege (indică în acest sens modificările și completările aduse art. 15 din Legea nr. 21/1996 prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 6/2020 pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 77/2014 privind procedurile naționale în domeniul ajutorului de stat, precum și pentru modificarea și completarea Legii concurenței nr. 21/1996 și pentru modificarea și completarea art. 15 din Legea concurenței nr. 21/1996), fiind evidentă încălcarea principiului bicameralismului. Arată că, în prezent, prevederile Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 6/2020 se află în procedura de aprobare prin lege, proiectul fiind înregistrat spre dezbateri la Camera Deputaților cu nr. PL-x 104/2020, după ce acesta a fost adoptat, fără amendamente, de Senat, unde a fost înregistrat cu nr. L16/2020. Astfel, cele două noi texte de la art. I pct. 6 referitor la pct. 2<sup>6</sup> și 2<sup>7</sup> care modifică art. 15 alin. (6<sup>1</sup>) și alin. (9) lit. a) din Legea nr. 21/1996 sunt amendamentele care modifică prevederi ale Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 6/2020, după ce aceasta a fost aprobată în data de 3 martie 2020, fără amendamente, și a fost transmisă spre dezbateri și aprobare la Camera Deputaților. În susținerea criticilor privind încălcarea principiului bicameralismului este invocată jurisprudența în materie a Curții Constituționale, spre exemplu: Decizia nr. 56 din 5 februarie 2020, Decizia nr. 404 din 6 iunie 2019, Decizia nr. 393 din 5 iunie 2019, Decizia nr. 76 din 30 ianuarie 2019 sau Decizia nr. 681 din 6 noiembrie 2018.

6. Sub aspect intrinsec, Guvernul consideră că art. II și art. III din legea criticată încalcă dispozițiile art. 15 alin. (2) din Constituție privind principiul neretroactivității legii civile. Arată că neretroactivitatea reprezintă un factor de ordine și securitate juridică, protejând drepturile subiective împotriva intervenției legiuitorului și împiedicând repunerea în discuție a drepturilor dobândite și a actelor încheiate sub imperiul legii vechi. Invocă în acest sens aspecte din literatura de specialitate. (Eliescu M., *Aplicarea legii civile în timp și spațiu, Conflicttele de legi, Tratat de drept civil*, vol. I, *Partea generală*, Traian Ionașcu, București, Editura Academiei, 1967) Astfel, potrivit prevederilor art. II și art. III din legea criticată, se procedează la o demitere în bloc a membrilor actuali ai Consiliului Concurenței ca urmare a depunerii jurământului de către membrii Consiliului Concurenței ce vor fi numiți prin hotărâre a Camerei Deputaților și Senatului, în procedura ce va fi demarată în termen de 30 de zile de la intrarea în vigoare a legii. Consecința acestor prevederi este încetarea de drept a mandatelor membrilor Consiliului Concurenței aflați în exercitarea funcției, cu nerespectarea duratei de 5 ani, prevăzută de art. 15 din Legea nr. 21/1996. Se introduce astfel, în mod artificial, o cauză de încetare a mandatelor în curs, printr-o normă inexistentă la data numirii în funcție. În acest sens, se invocă Decizia Curții Constituționale nr. 61 din 18 ianuarie 2007 și Decizia Curții Constituționale nr. 375 din 6 iulie 2005, ale căror considerente sunt aplicabile *mutatis mutandis* în cauza de față.

7. Guvernul mai consideră că legea criticată încalcă prevederile art. 1 alin. (3) și (5) din Constituție, referitoare la principiul legalității și al securității juridice, inclusiv din perspectiva încălcării normelor de tehnică legislativă. Invocând aspecte din jurisprudența Curții Constituționale și a Curții Europene a Drepturilor Omului privind exigențele de calitate a legii, Guvernul susține că eliminarea sintagmei „*fără reînnoirea mandatului*” și precizarea din art. 1 pct. 6 din legea criticată, referitoare la art. 15 alin. (9) lit. a) și f) din Legea nr. 21/1996, în sensul că revocarea intervine „*în cazul în care candidatul nu îndeplinește condițiile necesare cerute de lege pentru numirea în funcție*”, generează lipsă de claritate și precizie, deoarece nu se mai realizează corelarea cu textul art. 15 alin. (2) din Legea nr. 21/1996, în conformitate cu care mandatul poate fi reînnoit, și nici cu esența revocării, care este o sancțiune administrativă. În speță, condițiile cerute de lege pentru numirea în funcție se verifică înainte sau cel mai târziu la numirea în funcție, astfel încât numirea nu are loc dacă nu sunt îndeplinite condițiile prevăzute de lege pentru realizarea numirii, ceea ce constituie o problemă de validitate a numirii, și nu una de revocare a unei numiri eventual ilegal făcute.

8. De asemenea, Guvernul susține că dispozițiile din cuprinsul legii criticate referitoare la art. 15 alin. (10) din Legea nr. 21/1996 se remarcă prin neclaritate, deoarece se referă la revocarea de drept pentru cazul prevăzut la alin. (9) lit. f), deși în acest text de lege sunt prevăzute trei cazuri de revocare: „*cazul în care candidatul nu îndeplinește condițiile necesare cerute de lege pentru numirea în funcție, pentru încălcarea gravă a prezentei legi sau pentru condamnare, prin hotărâre judecătorească definitivă pentru săvârșirea unei infracțiuni*”. Astfel, cazul în care candidatul nu îndeplinește condițiile necesare cerute de lege pentru numirea în funcție nu constituie din punct de vedere juridic un caz de revocare, ci un motiv de refuzare a numirii, iar pentru situația încălcării grave a prezentei legi sau pentru condamnare, prin hotărâre judecătorească definitivă pentru săvârșirea unei infracțiuni, nu are cum să intervină așa-numita „revocare de drept”. Revocarea de drept este un nonsens juridic, deoarece, prin esența ei, revocarea presupune o manifestare de voință expresă a autorității emitente a unui act administrativ.

9. Totodată, Guvernul arată că art. 1 pct. 7 referitor la pct. 3<sup>3</sup>, care introduce art. 21<sup>1</sup> alin. (12), din cuprinsul legii criticate, stabilește posibilitatea funcționarilor publici de specialitate ai Consiliului Concurenței de a fi membri ai societăților științifice sau academice și ai oricăror persoane juridice de drept privat fără scop patrimonial, iar teza finală precizează că „*în celelalte cazuri*” aceștia pot fi „*membri inactivi*”. Modalitatea de formulare a acestei ultime teze este neclară și lipsită total de predictibilitate, fiind dificil de dedus la ce alte „*cazuri*” se referă și ce ar presupune inactivitatea unui membru. Apar astfel posibilități de interpretare și aplicare diferite, de natură să încalce art. 1 alin. (5) din Constituție.

10. În opinia Guvernului, neclaritatea caracterizează legea criticată, aspect care reiese și din art. 1 pct. 7 referitor la pct. 3<sup>4</sup>, care modifică art. 23 alin. (1) din Legea nr. 21/1996, dat fiind că din prima parte a textului legal se deduce existența, *ope legis*, în statul de personal al Consiliului Concurenței a unui secretar general și a doi secretari generali adjuncți, în timp ce partea finală condiționează acest aspect de „*încadrarea fondurilor bugetare alocate cheltuielilor de personal*”. De asemenea este confuză prevederea legală cuprinsă în art. 1 pct. 7 referitor la pct. 3<sup>4</sup>, care modifică art. 23 alin. (2) din Legea nr. 21/1996, prin reglementarea existenței în cadrul Consiliului Concurenței a unui director general, funcție publică de conducere, în contextul în care art. 21<sup>1</sup> alin. (2) din același act normativ stabilește aceeași funcție ca fiind una publică de specialitate.

11. În considerarea argumentelor expuse, Guvernul solicită admiterea sesizării de neconstituționalitate și constatarea neconstituționalității legii în ansamblul său.

12. În continuare, Curtea reține că, prin Adresa nr. 1.815 din 21 aprilie 2020, secretarul general al Senatului a trimis Curții Constituționale obiecția de neconstituționalitate a Legii pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 39/2017. Sesizarea a fost formulată de 26 de senatori membri ai Grupului parlamentar al Partidului Național Liberal, 13 senatori membri ai Grupului parlamentar al Uniunii Salvați România și de 8 senatori membri ai Grupului Parlamentar al Uniunii Democratice a Maghiarilor din România, în temeiul art. 146 lit. a) din Constituție, al art. 11 alin. (1) lit. A.a) și al art. 15 alin. (1) din Legea nr. 47/1992, a fost înregistrată la Curtea Constituțională cu nr. 2.105 din 21 aprilie 2020 și constituie obiectul Dosarului nr. 527A/2020.

13. **În motivarea sesizării de neconstituționalitate**, sub aspect extrinsec, autorii sesizării susțin încălcarea principiului bicameralismului, sens în care fac referire la situația de fapt și derularea procedurii legislative în cazul legii criticate. Arată că legea care face obiectul sesizării a fost inițiată de Guvernul României în anul 2017 și că, potrivit *expunerii de motive* atașate proiectului de lege, scopul Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 39/2017 este „transpunerea în legislația națională a Directivei 2014/104/UE privind anumite norme care guvernează acțiunile în despăgubire în temeiul dreptului intern în cazul încălcărilor dispozițiilor legislației în materie de concurență a statelor membre și a Uniunii Europene, precum și modificarea Legii concurenței nr. 21/1996”. Proiectul de lege privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 39/2017 a fost adoptat de Senat, în calitate de cameră de reflecție, în data de 3 octombrie 2017, iar de către Camera Deputaților, în calitate de cameră decizională, în ședința din data de 7 noiembrie 2018. Ca urmare a modificărilor care vizează statutul Consiliului Concurenței, aduse proiectului de lege de către Camera Deputaților, au devenit incidente dispozițiile art. 75 alin. (1) și ale art. 117 alin. (3) din Constituție, iar proiectul de lege a fost transmis Senatului, în temeiul art. 75 alin. (4) din Constituție, pentru a se pronunța asupra prevederilor legale aflate în competența sa decizională, iar Senatul a adoptat legea, cu amendamente, în ședința din data de 8 aprilie 2020.

14. Autorii susțin că, raportat la cauza de față, fără a nega dreptul Camerei decizionale de a adopta proiecte de lege în forme ușor diferite de cele adoptate sau respinse în Camera de reflecție, compararea celor două versiuni ale legii relevă faptul că Senatul, în calitate de Cameră decizională pentru dispozițiile legale care se circumscriu art. 117 alin. (3) din Constituție, referitor la înființarea autorităților administrative autonome, a adoptat o serie de amendamente, care nu au fost puse și în discuția Camerei Deputaților. Cele mai relevante modificări aduse de Senat vizează: suplimentarea numărului de membri ai Plenului Consiliului Concurenței de la 9 la 11, prin înființarea a două noi funcții de consilier de concurență, numirea acestora urmând a se face prin hotărâre a Plenului comun al Camerelor Parlamentului, la propunerea grupurilor parlamentare, și nu cum se prevedea în forma adoptată de Camera Deputaților, prin decret al Președintelui, pe baza votului Parlamentului, exercitat la propunerea comisiilor juridice ale celor două Camere; limitarea posibilității reînnoirii mandatelor membrilor Plenului la o singură dată; stabilirea prin dispoziția referitoare la art. 15 alin. (2) din Legea nr. 21/1996 că „*Președintele trebuie să fi îndeplinit cel puțin o funcție de conducere cu largi responsabilități (...)*”; introducerea unei dispoziții care consacră posibilitatea membrilor Consiliului Concurenței de a desfășura activități neremunerate în cadrul unor organisme sau instituții publice ale Uniunii Europene sau internaționale; instituirea unui caz de revocare de drept din funcția de membru al Plenului Consiliului Concurenței, respectiv „*în cazul în care nu îndeplinește condițiile necesare cerute de lege pentru numirea în funcție, pentru încălcarea gravă a prezentei legi sau pentru condamnare, prin hotărâre judecătorească definitivă, pentru săvârșirea unei infracțiuni*”; modificarea regulii cu privire la persoana îndrituită să ocupe *ad interim* funcția de președinte al

Consiliului Concurenței în cazul ivirii uneia dintre situațiile prevăzute la art. 15 alin. (9) lit. b)—f) din lege, adică din „*acel membru al Plenului, care are cea mai mare vechime în funcția de vicepreședinte al Consiliului Concurenței*”, în „*unul dintre vicepreședinții Consiliului Concurenței, desemnat prin votul majorității membrilor prezenți*”, depunerea jurământului de către membrii Consiliului Concurenței în ședința comună a Camerei Deputaților și Senatului și nu în fața Președintelui României; introducerea unui nou caz de invalidare a mandatului de membru al Consiliului Concurenței, respectiv neprestarea jurământului în termen de 30 de zile de la data publicării în Monitorul Oficial al României a hotărârii de numire; schimbarea modalității de numire și de eliberare din funcție a secretarului general și a celor doi secretari generali adjuncți; eliminarea dispoziției prin care se instituiau pensii de serviciu pentru membrii Plenului Consiliului Concurenței, înalții funcționari publici, inspectorii de concurență și persoanele cu funcții de conducere; stabilirea, prin art. II și art. III din lege, că, în termen de 30 de zile de la data intrării în vigoare a legii, se vor demara procedurile pentru numirea membrilor Consiliului Concurenței, urmând ca, odată cu depunerea jurământului, mandatele de membru aflate în exercițiu să înceteze.

15. În raport cu acestea, autorii sesizării arată că Senatul, în calitate de Cameră decizională pentru dispozițiile care se circumscriu art. 117 alin. (3) din Constituție, a adoptat numeroase soluții legislative care nu au făcut obiectul analizei Camerei Deputaților și care au schimbat semnificativ configurația legii. În susținerea acestor critici este invocată Decizia Curții Constituționale nr. 62 din 7 februarie 2017.

16. Ca motive de neconstituționalitate intrinsecă, autorii sesizării susțin că dispoziția referitoare la art. 15 alin. (1) din Legea nr. 21/1996, de la art. I pct. 6, coroborată cu art. II și art. III din lege, încalcă art. 117 alin. (3) și art. 148 alin. (2) și (4) din Constituție. Arată că, potrivit dispozițiilor legale în vigoare cuprinse în Legea nr. 21/1996, „*numirea membrilor Plenului Consiliului Concurenței se realizează de către Președintele României, la propunerea Colegiului Consultativ al Consiliului Concurenței, cu avizul Guvernului și după audierea candidaților în comisiile de specialitate ale Parlamentului*”, iar „*respingerea unei nominalizări se poate face doar cu condiția prezentării motivelor pe care aceasta se bazează*”. Legea în vigoare prezintă o serie de garanții menite să asigure standarde ridicate de competență și independență a candidaților. Or, prin legea criticată se urmăresc desființarea Colegiului Consultativ și concentrarea tuturor atribuțiilor legate de numirea în funcție a membrilor Plenului Consiliului Concurenței în mâinile Parlamentului. În plus, prin art. II și art. III din lege referitoare la încetarea de drept a mandatelor aflate în curs de desfășurare, se renunță la principiul reînnoirii ciclice a mandatelor. Astfel, se poate ajunge în situația ca o majoritate parlamentară de la un moment dat să numească absolut toți membrii Plenului Consiliului Concurenței. Or, caracteristica principală a autorităților administrative autonome este exercitarea atribuțiilor în condiții de independență, în afara oricăror forme de intervenții exterioare politice sau de altă natură. În aceste condiții, autorii sesizării susțin că modificările propuse reprezintă o involuție semnificativă, creând o veritabilă subordonare ierarhică a Consiliului Concurenței față de Parlament, cu încălcarea caracterului autonom al autorității, consacrat la art. 117 alin. (3) din Constituție. În susținerea criticilor de neconstituționalitate sunt invocate prevederile art. 4 alin. (2) lit. a) și b) și ale art. 4 alin. (3) din Directiva (UE) 2019/1 a Parlamentului European și a Consiliului din 11 decembrie 2018 privind oferirea de mijloace autorităților de concurență din statele membre astfel încât să fie mai eficace în aplicarea legii și privind garantarea funcționării corespunzătoare a pieței interne.

17. De asemenea, autorii susțin că art. I pct. 6 din lege, dispoziția referitoare la art. 15 alin. (10) teza I din Legea nr. 21/1996, încalcă exigențele de calitate a legii, prevăzute de art. 1 alin. (5) din Constituție și consacrate prin jurisprudența Curții Constituționale, spre exemplu, Decizia nr. 473 din

21 noiembrie 2013. Autorii precizează că utilizarea sintagmei „*de drept*” în cuprinsul dispoziției legale menționate este deficitară, având în vedere că sintagma „*de drept*” implică producerea de efecte juridice în mod instantaneu, fără a mai fi necesară aprecierea autorității competente. Totuși, în ipoteza încălcării Legii nr. 21/1996 de către membrul Plenului Consiliului Concurenței, cele două Camere ale Parlamentului ar trebui să evalueze dacă, într-adevăr, a existat o încălcare a legii, precum și dacă această încălcare este suficient de gravă pentru a justifica revocarea.

18. Autorii mai susțin că art. I pct. 7 din legea criticată, dispoziția referitoare la art. 23 alin. (1) teza I din Legea nr. 21/1996, privindu-i pe secretarul general și pe cei doi secretari generali adjuncți, încalcă principiile securității juridice și egalității în fața legii și sunt astfel contrare art. 1 alin. (5) și art. 16 din Constituție. Astfel, prin legea criticată, legiuitorul a eliminat mențiunile că secretarul general și secretarii generali adjuncți sunt numiți în funcție „*pe baza rezultatelor obținute la concursul național de intrare în categoria înalților funcționari publici*” și că li se aplică statutul înalților funcționari publici reglementat prin Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, rezumându-se la indicarea că numirea și eliberarea acestora din funcție se realizează „*în condițiile legii*”. Or, această sintagmă are caracter generic, conferind imprevizibilitate normei juridice, contrar art. 50 alin. (2) din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative și art. 1 alin. (5) din Constituție. De asemenea se creează premisele ocupării unor posturi de înalt funcționar public fără concurs și astfel se încalcă și art. 16 din Constituție. Sunt invocate aspecte din jurisprudența Curții Constituționale privind principiul egalității în drepturi, spre exemplu, Decizia nr. 2 din 17 ianuarie 2017, Decizia nr. 117 din 14 martie 2018 și Decizia nr. 414 din 14 aprilie 2010.

19. Autorii mai arată că prevederile art. II și art. III din legea criticată încalcă art. 15 alin. (2), art. 16 și art. 117 alin. (3) din Constituție privind principiile neretroactivității legii și nediscriminării, precum și independența specifică autorităților administrative autonome. Dispozițiile tranzitorii cuprinse în art. II și art. III din legea criticată stabilesc că, în termen de 30 de zile de la intrarea în vigoare a legii, se vor demara procedurile pentru numirea membrilor Consiliului Concurenței, urmând ca, la data depunerii jurământului, toate mandatele în curs să înceteze. Astfel se realizează o veritabilă demitere a membrilor Consiliului Concurenței în funcție, prin efectul legii. O asemenea soluție legislativă are un vădit caracter individual, fiind aplicabilă unor subiecte de drept private *ut singuli*, ceea ce contravine considerentelor reținute de Curtea Constituțională în Decizia nr. 600 din 9 noiembrie 2005. Totodată, arată că toate modificările operate prin legea criticată cu privire la mandatele membrilor Plenului Consiliului Concurenței nu pot avea efecte decât pentru viitor, neputând afecta situațiile juridice constituite sub imperiul legii vechi, care va continua să le guverneze, astfel încât prevederile art. 15 alin. (2) din Constituție să nu fie încălcate. De aceea, soluția normativă care consacră încetarea de drept a mandatelor înainte de termen contravine principiului neretroactivității legii, întrucât modifică statutul dobândit în baza legii aflate în vigoare la data începerii mandatului.

20. În considerarea argumentelor expuse, cei 47 de senatori, autori ai sesizării, solicită admiterea sesizării de neconstituționalitate și constatarea neconstituționalității legii în ansamblul său.

21. În continuare, Curtea reține că, prin Adresa nr. CP I/682 din 8 mai 2020, Președintele României a sesizat Curtea Constituțională cu privire la neconstituționalitatea Legii pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 39/2017. Sesizarea a fost formulată în temeiul art. 146 lit. a) din Constituție, al art. 11 alin. (1) lit. A.a) și al art. 15 alin. (1) din Legea nr. 47/1992, a fost înregistrată la Curtea Constituțională cu nr. 2.341 din 8 mai 2020 și constituie obiectul Dosarului nr. 577A/2020.

22. În motivarea sesizării de neconstituționalitate autorul acesteia formulează atât critici de neconstituționalitate extrinsecă, cât și critici de neconstituționalitate intrinsecă.

23. Ca motive de neconstituționalitate extrinsecă, Președintele României invocă încălcarea dispozițiilor art. 115 alin. (5) teza a III-a din Constituție, deoarece Senatul, în calitate de primă Cameră sesizată, a continuat procedura parlamentară după împlinirea termenului de 30 de zile prevăzut de art. 115 alin. (5) din Constituție, adoptând cu amendamente Legea pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 39/2017, în ședința din data de 3 octombrie 2017.

24. Astfel, Președintele României arată că proiectul de lege pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 39/2017 a fost depus de Guvern, spre dezbateră și adoptare, la Senat, ca primă Cameră competentă, la data de 8 iunie 2017, fiind înregistrat la Biroul permanent al acestei Camere cu nr. B.251/2017. Acest proiect de lege a fost adoptat de Senat în ședința din data de 3 octombrie 2017. În conformitate cu dispozițiile constituționale și regulamentele aplicabile la data dezbaterii proiectului de lege menționat în Senat, acesta a fost adoptat de către prima Cameră competentă să îl dezbată, cu încălcarea dispozițiilor art. 115 alin. (5) din Constituție, prin depășirea termenului de 30 de zile în care aceasta se putea pronunța asupra Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 39/2017. În acest sens, invocă jurisprudența Curții Constituționale privind adoptarea tacită a propunerilor legislative (Decizia nr. 646 din 16 octombrie 2018, paragraful 83) și susține că și în cazul ordonanțelor de urgență ale Guvernului Legea fundamentală instituită — prin art. 115 alin. (5) — o prezumție absolută, în virtutea căreia proiectul legii de aprobare a ordonanței de urgență a Guvernului se consideră adoptat de prima Cameră prin simpla trecere a timpului. La împlinirea acestui termen, dreptul și, totodată, obligația primei Camere competente să dezbată această inițiativă legislativă încetează, legea trebuind să fie considerată adoptată în forma depusă de Guvern. Totodată, ca efect al împlinirii termenului constituțional de 30 de zile, se naște dreptul celei de-a doua Camere, în calitate de Cameră decizională, de a se pronunța asupra legii adoptate în condițiile art. 115 alin. (5) din Constituție și de a decide definitiv. Referitor la termenul de 30 de zile, arată că acesta curge de la data depunerii ordonanței de urgență la Camera competentă, și anume de la *data înregistrării* acestui proiect de lege la Biroul permanent al Senatului, și nu de la data prezentării acestuia în Biroul permanent.

25. Coroborând și interpretând sistematic dispozițiile din Regulamentul Senatului aplicabile la momentul dezbaterii în Senat a legii criticate și expunând în detaliu activitatea Senatului în plen și în comisii în perioada 8 iunie 2017—3 octombrie 2017, conform Deciziei președintelui Senatului nr. 14/2017, Hotărârii Biroului permanent nr. 21/2017 privind organizarea activității Senatului în perioada 1 iulie—31 august 2017 și informațiilor disponibile pe pagina oficială de internet a Senatului, Președintele României susține că, în acord cu regulile generale din dreptul public, ce presupun că la calculul unui termen trebuie să fie inclusă atât ziua în care acesta începe să curgă, cât și ziua când se împlinește, termenul de 30 de zile prevăzut de art. 115 alin. (5) din Constituție s-a împlinit la data de 20 septembrie 2017. Astfel, acest termen a început să curgă la data de 8 iunie 2017, aceasta fiind prima zi a termenului de 30 de zile. La această zi se adaugă celelalte 12 zile în care Senatul a lucrat în plen și în comisii în sesiunea februarie—iunie 2017. La cele 13 zile se adaugă 5 zile de lucru în comisii din perioada 1 iulie—31 august 2017, în care comisiile permanente au lucrat potrivit Hotărârii Biroului permanent nr. 21/2017. La cele 18 zile rezultate se adaugă ziua de 8 august 2017, în care Senatul a fost convocat în sesiune extraordinară prin Decizia președintelui Senatului nr. 14/2017, în cadrul căreia această Cameră a Parlamentului a lucrat în plen. La cele 19 zile rezultate se mai adaugă 11 zile din sesiunea septembrie—decembrie 2017, în care Senatul a lucrat în plen și în comisii, respectiv zilele de 1 — ziua convocării Senatului în sesiune ordinară —,

4, 5, 6, 7, 12, 13, 14, 18, 19 și 20 septembrie. Această ultimă zi, fiind una în care Senatul a lucrat în comisii, este și ziua în care termenul de 30 de zile s-a împlinit. În aceste condiții, la data de 3 octombrie 2017, termenul de 30 de zile prevăzut de art. 115 alin. (5) din Constituție, în care Senatul se putea pronunța în calitate de primă Cameră sesizată asupra proiectului de lege pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 39/2017, se împlinise și, prin urmare, în cadrul ședinței din data de 3 octombrie 2017, dreptul și, totodată, obligația Senatului de a dezbate această inițiativă legislativă încetaseră.

26. În consecință, Președintele României consideră că, prin continuarea procedurii parlamentare după împlinirea termenului de 30 de zile și adoptarea Legii pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 39/2017 în ședința din data de 3 octombrie 2017, Senatul, în calitate de primă Cameră sesizată, a adoptat acest proiect de lege cu încălcarea art. 115 alin. (5) teza a III-a din Constituție.

27. De asemenea, Președintele României susține încălcarea dispozițiilor art. 75 alin. (1), (4) și (5) raportat la prevederile art. 76 alin. (1) și (2), coroborate cu cele ale art. 117 alin. (3) și ale art. 147 alin. (4) din Constituție, cu consecința încălcării principiului bicameralismului, deoarece, având în vedere obiectul de reglementare al legii criticate, prevederile art. 117 alin. (3) din Constituție nu sunt aplicabile în cauză, ceea ce are consecințe în privința stabilirii competenței Camerelor Parlamentului, conform art. 75 alin. (1) teza I din Constituție, astfel încât Senatul nu putea avea calitatea de Cameră decizională.

28. Este invocată jurisprudența Curții Constituționale referitoare la art. 117 alin. (3) din Constituție privind autoritățile administrative autonome (Decizia nr. 568 din 15 septembrie 2015, paragraful 30, Decizia nr. 622 din 13 octombrie 2016, paragrafele 22 și 26, Decizia nr. 52 din 1 februarie 2018, paragrafele 34—35, Decizia nr. 335 din 10 mai 2018), precizându-se că art. 117 alin. (3) din Constituție, atunci când dispune că înființarea unei autorități administrative autonome se realizează prin lege organică, nu se limitează numai la dispoziția de înființare, ci are în vedere și aspectele esențiale care sunt în legătură intrinsecă cu dispoziția normativă de înființare (atribuțiile și actele acestora), actele care emană de la aceste autorități administrative autonome fiind în legătură directă cu natura acestor autorități. Or, fiind înființat încă din anul 1996 (art. 14 din Legea nr. 21/1996), prin legea dedusă controlului de constituționalitate nu este vizată o nouă înființare a Consiliului Concurenței și nici nu sunt avute în vedere modificări exprese ale dispozițiilor de înființare a acestei autorități administrative autonome. De asemenea, prin legea criticată nu sunt operate intervenții legislative — modificări ori completări — asupra dispozițiilor ce reglementează atribuțiile Consiliului Concurenței, actele sau efectele acestora.

29. Din această perspectivă, Președintele României consideră că, prin raportare la jurisprudența constantă a Curții Constituționale, niciuna dintre modificările ori completările cuprinse în legea criticată referitoare la organizarea și funcționarea Consiliului Concurenței nu este de domeniul legii organice și, deci, nu este de natură să atragă incidența art. 117 alin. (3) din Constituție și, în consecință, prin raportare la prevederile art. 75 alin. (1), (4) și (5) din Constituție, să antreneze competența decizională a Senatului. Cu alte cuvinte, toate dispozițiile adoptate de Camera Deputaților vizează dispoziții ale Legii nr. 21/1996 și, implicit, ale Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 39/2017, ce nu fac parte, în sensul art. 117 alin. (3) din Constituție, din domeniul legii organice și care, în consecință, nu țin de competența decizională a Senatului. Însă din aceste noi dispoziții adoptate de Camera Deputaților, prin comparație cu forma adoptată de Senat, fac parte din domeniul legii organice prevederile referitoare la statutul funcției publice (respectiv un statut special pentru funcționarii publici din cadrul Consiliului Concurenței), pentru care însă, în conformitate cu prevederile art. 75 alin. (1)

coroborate cu cele ale art. 73 alin. (3) lit. j) din Legea fundamentală, competența decizională, de asemenea, nu aparține Senatului, ci Camerei Deputaților.

30. Președintele României arată că, în urma celor 11 noi intervenții legislative adoptate de Camera Deputaților și ținând seama de raportul comun al Comisiei pentru industrii și servicii, respectiv al Comisiei juridice, de disciplină și imunități, în ședința din data de 7 noiembrie 2018 plenul Camerei Deputaților a votat în sensul că pentru toate acestea competența decizională aparține Senatului, astfel aplicând greșit art. 75 alin. (5) din Constituție. Este invocată stenograma plenului Camerei Deputaților din data de 7 noiembrie 2018 și se arată că noile dispoziții adoptate de Camera Deputaților în ședința din data de 7 noiembrie 2018 vizează reglementări ce nu țin de competența decizională a Senatului, acestea aparținând chiar Camerei Deputaților. Faptul că în forma adoptată de Camera Deputaților, prin art. I pct. 6, respectiv noul pct. 21 s-a modificat titlul capitolului IV din Legea nr. 21/1996, redenumindu-l „*Înființarea și funcționarea Consiliului Concurenței și statutul membrilor plenului și personalului de specialitate*”, nu este suficient și nici relevant pentru stabilirea competenței decizionale a Senatului asupra normelor incluse în acest articol. Această concluzie are profunde implicații de ordin procedural ce conduc la concluzia că legea supusă controlului de neconstituționalitate a fost adoptată cu încălcarea unor norme și principii constituționale, fiind neconstituțională în ansamblul său.

31. Președintele României invocă, de asemenea, încălcarea principiului bicameralismului, astfel cum este acesta statuat prin Constituție și dezvoltat prin jurisprudența Curții Constituționale.

32. Astfel, analizând forma adoptată de Camera Deputaților, în calitate de Cameră decizională, Președintele României arată că aceasta cuprinde nu mai puțin de 24 de puncte noi în cuprinsul legii de aprobare, dispoziții care modifică sau completează reglementări din Legea nr. 21/1996, referitoare la: compunerea Plenului Consiliului Concurenței, mandatul membrilor, condițiile pe care o persoană trebuie să le îndeplinească pentru a putea fi numit membru al Consiliului Concurenței, încetarea mandatului de membru al Consiliului Concurenței (art. 15 din Legea nr. 21/1996), vacanța funcției de președinte al Consiliului Concurenței (art. 16), mandatele membrilor Consiliului Concurenței (art. 18), condițiile de întrunire a Plenului Consiliului Concurenței (art. 19) sau instituirea unei indemnizații de ședință pentru membrii Plenului Consiliului Concurenței, activitatea inspectorilor de concurență cu studii juridice, reprezentarea în instanță, respectiv funcțiile publice de specialitate, veniturile proprii realizate de Consiliul Concurenței, indemnizația de performanță, respectiv la abrogarea art. 31 alin. (7)—(12) referitoare la aspecte privind veniturile și execuția bugetară la nivelul instituției, sancțiunile aplicate de Consiliul Concurenței, instituirea unei pensii de serviciu pentru membrii Plenului Consiliului Concurenței care au îndeplinit un mandat întreg, respectiv pentru înalții funcționari publici, inspectorii de concurență și persoanele cu funcții de conducere care îndeplinesc atribuțiile specifice Consiliului Concurenței, în conformitate cu art. 51 alin. (2)—(17) din Legea nr. 94/1992 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi. Din analiza acestor noi dispoziții introduse de Camera Deputaților rezultă că acestea nu au legătură nici cu forma inițiatorului sau cu scopul inițiativei legislative, așa cum acesta a fost dezvoltat în *expunerea de motive*, nici cu modificările adoptate de Senat, în calitate de Cameră de reflecție, fiind deosebirii majore de conținut.

33. Mai mult, Președintele României precizează că, dacă forma adoptată de prima Cameră, Senatul, avea un articol unic cu patru puncte de modificare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 39/2017 și, implicit, a Legii nr. 21/1996, forma adoptată de Camera Deputaților în data de 7 noiembrie 2018 cuprindea un articol unic cu 11 puncte care însumau intervenții legislative asupra unui număr de 13 articole din Legea

nr. 21/1996 și care cuprindeau 24 de noi puncte introduse în cuprinsul actului normativ menționat. Or, o intervenție legislativă de o asemenea amploare, ce a condus la o configurație semnificativ diferită a legii, nu numai că deturneză actul normativ de la scopul inițiatorului și de la forma adoptată de Senat, dar reprezintă și o încălcare flagrantă a principiului bicameralismului prevăzut de art. 61 alin. (2), prin raportare la art. 75 alin. (3) din Constituție, așa cum acesta a fost dezvoltat în jurisprudența Curții Constituționale.

34. În fine, Președintele României arată că dispozițiile suplimentare din forma legii criticate, adoptate de Camera Deputaților, au fost adoptate de Senat cu încălcarea art. 75 din Legea fundamentală, într-o greșită aplicare a prevederilor alin. (4) și (5), legea fiind întoarsă la Senat, deși niciuna dintre aceste prevederi nu intra în competența decizională a Senatului. În plus, a fost încălcat principiul bicameralismului, întrucât, sub aspectul conținutului juridic și al configurației juridice, atât între forma legii criticate inițial adoptată de Senat și forma Camerei Deputaților, cât și între această ultimă formă și cea adoptată de Senat după întoarcerea legii, diferențele sunt substanțiale și semnificative. În susținerea criticilor de neconstituționalitate sunt invocate aspecte din jurisprudența Curții Constituționale privind principiul bicameralismului (Decizia nr. 392 din 6 iunie 2018, Decizia nr. 89 din 28 februarie 2017, paragraful 55, Decizia nr. 765 din 14 decembrie 2016, paragrafele 37 și 38, Decizia nr. 377 din 31 mai 2017, paragraful 45).

35. Președintele României susține totodată încălcarea dispozițiilor art. 1 alin. (3) și (5) și ale art. 141 din Constituție, având în vedere lipsa solicitării avizului Consiliului Economic și Social (denumit în continuare CES).

36. În acest sens, Președintele României arată că prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 39/2017 se transpune Directiva 2014/104/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 noiembrie 2014 privind anumite norme care guvernează acțiunile în despăgubire în temeiul dreptului intern în cazul încălcărilor dispozițiilor legislației în materie de concurență a statelor membre și a Uniunii Europene, ce permite exercitarea acțiunilor în despăgubire de către persoanele prejudiciate prin încălcări ale dispozițiilor legislației în materie de concurență, asigurându-le, totodată, o protecție similară pe piața internă. Având în vedere acest obiect de reglementare, Președintele României arată că era necesară consultarea Consiliului Economic și Social, potrivit art. 2 alin. (1) și (2) și art. 5 lit. a) din Legea nr. 248/2013 privind organizarea Consiliului Economic și Social. Or, din analiza parcursului legislativ al actului normativ și a documentelor atașate, disponibile în format electronic pe paginile de internet ale celor două Camere ale Parlamentului, se poate constata că legea criticată a fost adoptată în lipsa solicitării avizului CES, deși prin obiectul său de reglementare legea criticată vizează domenii de specialitate ale acestui organism de rang constituțional, precum cele prevăzute de art. 2 alin. (2) lit. a), c) și e), și anume *politicile economice; relațiile de muncă, protecția socială, politicile salariale și egalitatea de șansă și de tratament; protecția consumatorului și concurență loială*.

37. De asemenea, din analiza *notei de fundamentare* ce însoțește Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 39/2017 rezultă că nu a fost solicitat avizul CES, deși actul normativ ce se urmărea a fi adoptat reglementa în domeniul concurenței, domeniu cu privire la care, în temeiul dispozițiilor art. 2 lit. e) raportat la art. 5 din Legea nr. 248/2013, consultarea CES este obligatorie.

38. Mai mult, din perspectiva domeniului de specialitate reglementat de art. 2 lit. c) din Legea nr. 248/2013 — *relațiile de muncă, protecția socială, politicile salariale și egalitatea de șansă și de tratament* —, Președintele României consideră că se impunea consultarea CES, având în vedere faptul că legea criticată are ca obiect de reglementare modificarea și completarea Legii nr. 21/1996, în sensul stabilirii unei noi modalități de organizare și funcționare a Consiliului Concurenței,

inclusiv din perspectiva numirii membrilor și a personalului acestei autorități, precum și măsuri care vizează modul de constituire și utilizare a veniturilor aferente Consiliului Concurenței. În susținerea criticii de neconstituționalitate este invocată Decizia Curții Constituționale nr. 139 din 13 martie 2019.

39. În consecință, Președintele României susține că atât Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 39/2017, cât și Legea pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 39/2017 au fost adoptate cu încălcarea art. 1 alin. (3) și (5) din Constituție, coroborate cu art. 2 și 5 din Legea nr. 248/2013, precum și cu încălcarea art. 141 din Constituție, viciu de neconstituționalitate de natură extrinsecă ce determină neconstituționalitatea legii criticate, dar și a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 39/2017, în ansamblul său.

40. Ca motive de neconstituționalitate intrinsecă, Președintele României susține că dispozițiile art. 15 alin. (4) lit. g) — art. 1 pct. 6 din legea criticată cu referire la pct. 24 — încalcă prevederile art. 15 alin. (1) din Constituție. Astfel, condiția prevăzută de art. 15 alin. (4) lit. g) din legea criticată — „să nu fie incapabilă ori să nu fi fost condamnată pentru infracțiuni contra patrimoniului prin nesocotirea încrederii, infracțiuni de corupție, delapidare, infracțiuni de fals în înscrisuri, evaziune fiscală, infracțiuni prevăzute de Legea nr. 656/2002 pentru prevenirea și sancționarea spălării banilor, precum și pentru instituirea unor măsuri de prevenire și combatere a finanțării terorismului, republicată, cu modificările și completările ulterioare, sau pentru infracțiunile prevăzute de prezenta lege ori alte infracțiuni săvârșite cu intenție, pentru care legea prevede o pedeapsă cu închisoarea de 3 ani sau mai mare” — contravine dispozițiilor art. 15 alin. (1) din Constituție, întrucât instituie o decădere perpetuă din dreptul de a ocupa funcția de membru al Consiliului Concurenței. În acest sens sunt invocate considerente ale Deciziei Curții Constituționale nr. 304 din 4 mai 2017, paragrafele 37 și 38.

41. Președintele României arată că dispozițiile alin. (6) al noului art. 211 — art. 1 pct. 7 din legea criticată, cu referire la pct. 33 — contravin art. 16 și art. 124 alin. (1) și (2) din Constituție. Astfel, alin. (6) al noului art. 211 prevede: „Funcționarii publici de specialitate ai Consiliului Concurenței pot fi percheziționați, reținuți sau arestați preventiv numai cu acordul președintelui Consiliului Concurenței.” Această normă instituie un privilegiu nejustificat pentru funcționarii publici de specialitate ai Consiliului Concurenței, în sensul că aceștia pot fi percheziționați, reținuți sau arestați preventiv numai cu acordul președintelui Consiliului Concurenței, și încalcă principiul egalității în drepturi prevăzut de art. 16 din Constituție, astfel cum a fost analizat în jurisprudența Curții Constituționale, spre exemplu, Decizia nr. 136 din 20 martie 2018 cu referire, în principal, la imunitatea judecătorului constituțional, dar cu o valoare de principiu de necontestat. În concluzie, opțiunea legiuitorului prin care se instituie condiția acordului președintelui Consiliului Concurenței în cazul percheziționării, reținerii ori arestării preventive pentru funcționarii publici de specialitate ai Consiliului Concurenței nu are ca fundament un criteriu obiectiv și rațional, excedează necesității protecției funcției publice și nu poate avea valoarea unei garanții a îndeplinirii prerogativelor legale. Funcționarii publici de specialitate ai Consiliului Concurenței își desfășoară activitatea în scopul protecției, menținerii și stimulării concurenței și a unui mediu concurențial normal, în vederea promovării intereselor consumatorilor, norma criticată instituind un privilegiu nejustificat în ceea ce privește dispunerea acestor măsuri procesual penale și, în consecință, chiar în derularea procesului penal.

42. Președintele României mai susține că la art. 1 pct. 6 din legea supusă controlului de constituționalitate, dispoziția ce modifică art. 15 alin. (5) din Legea nr. 21/1996, cuprinzând sintagma „o funcție de conducere cu largi responsabilități în care a făcut dovada înaltei sale competențe profesionale și manageriale”, are un conținut neclar și permite arbitrarul în

aplicarea normei. În plus, condiția exercitării anterioare a unei funcții de conducere cu largi responsabilități nu se regăsește printre condițiile pe care trebuie să le îndeplinească o persoană pentru a fi numită membru al Consiliului Concurenței, potrivit art. 15 alin. (4) — în forma adoptată prin art. 1 pct. 6 subpct. 24 din legea criticată. Astfel, din interpretarea sistematică a dispozițiilor ce reglementează atât condițiile ce trebuie îndeplinite pentru a fi ales ca membru al Consiliului Concurenței, cât și a celor care vizează alegerea acestor membri, inclusiv în funcții de conducere, se constată că legea nu stabilește o procedură distinctă pentru alegerea președintelui Consiliului Concurenței față de ceilalți membri. Prin urmare, pentru a fi ales în funcția de președinte este suficient ca o persoană să îndeplinească condițiile pentru a fi aleasă ca membru al Consiliului Concurenței. Or, condiția prevăzută la alin. (5) va putea fi îndeplinită numai dacă aceasta ar fi înscrisă printre condițiile de la art. 15 alin. (4). Din această perspectivă, în lipsa unei atari prevederi în cuprinsul art. 15 alin. (4), legea este neclară, lipsită de previzibilitate și susceptibilă de interpretări, ceea ce contravine art. 1 alin. (5) din Constituție referitor la claritatea, previzibilitatea și accesibilitatea legii.

43. De asemenea, Președintele României arată că prin introducerea sintagmei „pentru durata rămasă din mandat”, la art. 1 pct. 6 subpct. 21<sup>0</sup> din legea criticată ce modifică alin. (3) al art. 17 din Legea nr. 21/1996, textul de lege devine neclar și intră în contradicție cu dispozițiile art. 18 alin. (1) teza întâi, astfel cum a fost modificat prin pct. 21<sup>1</sup> din legea criticată, care prevede că mandatele membrilor Consiliului Concurenței încep de la data depunerii jurământului de către aceștia. Astfel, din interpretarea sistematică a textelor mai sus indicate rezultă că atât timp cât o persoană numită membru al Consiliului Concurenței nu a depus jurământul, mandatul său nici nu a început să curgă. În consecință, în situația în care jurământul nu a fost depus din culpa membrului numit al Consiliului Concurenței, acesta este considerat demisionar, însă numirea altei persoane pentru funcția devenită vacantă va fi pentru un mandat întreg, și nu pentru durata rămasă din mandatul care, în realitate, nici nu a început. Din această perspectivă, textul de lege afectează cerințele privind calitatea legii stabilite prin art. 1 alin. (5) din Constituție.

44. Președintele României, reținând că, prin art. 1 pct. 7 subpct. 3<sup>3</sup> din legea dedusă controlului de constituționalitate, se introduc două noi articole, art. 211 și 212, referitoare la funcțiile publice de specialitate din cadrul Consiliului Concurenței, mai arată că terminologia folosită de legiuitor în cuprinsul acestor dispoziții — cu referire, de exemplu, la noțiunile de „funcții publice de specialitate” sau de „membri inactivi” — este una neclară, iar textele legale menționate nu se corelează cu prevederile Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ. Astfel, funcțiile de specialitate din cadrul Consiliului Concurenței sunt insuficient reglementate pentru a se putea reține că suntem în prezența unui regim derogatoriu în materie de regim juridic al funcției publice, ce include recrutarea, cariera, clasificarea funcțiilor publice. De asemenea, stabilirea unor funcții publice de specialitate nu presupune automat instituirea unor norme distincte în ceea ce privește regimul incompatibilităților. Or, respectarea regimului incompatibilităților trebuie să aibă în vedere întregul ansamblu al dispozițiilor cuprinse în normele generale în materie.

45. De asemenea, Președintele României subliniază că dispozițiile nou-introduse ale art. 211 nu se corelează cu cele ale Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 57/2019, care în partea a VI-a reglementează statutul funcționarilor publici, prevederile aplicabile personalului contractual din administrația publică și evidența personalului plătit din fonduri publice. Astfel, în titlul II al acestei părți ce reglementează statutul funcționarilor publici, la art. 436 se prevăd o serie de interdicții și limitări în ceea ce privește implicarea în activitatea politică. În acest sens, funcționarii publici „au obligația ca, în exercitarea atribuțiilor ce le revin, să se abțină de la exprimarea sau manifestarea publică



a convingerilor și preferințelor lor politice, să nu favorizeze vreun partid politic sau vreo organizație căreia îi este aplicabil același regim juridic ca și partidelor politice” și le este interzisă orice activitate de sprijin al unor acțiuni politice, spre exemplu, „să se servească de actele pe care le îndeplinesc în exercitarea atribuțiilor de serviciu pentru a-și exprima sau manifesta convingerile politice”. Mai mult, art. 21<sup>1</sup> alin. (10) din legea criticată nu se corelează nici cu dispozițiile art. 445 alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 ce reglementează obligația funcționarilor publici de a respecta întocmai regimul juridic al conflictului de interese și al incompatibilităților, precum și normele de conduită. Așadar, dispozițiile mai sus indicate afectează cerințele privind calitatea legii stabilite prin art. 1 alin. (5) din Constituție.

46. Președintele României susține, de asemenea, că dispozițiile art. II și III din legea dedusă controlului de constituționalitate contravin art. 15 alin. (2) și art. 147 alin. (4) din Constituție. Astfel, potrivit art. III, coroborat cu art. II din legea criticată, mandatele în curs ale membrilor Consiliului Concurenței vor înceta de drept la data depunerii jurământului de către membrii Consiliului Concurenței ce vor fi numiți prin hotărâre a Camerei Deputaților și Senatului. Însă regimul juridic al mandatelor în curs ale membrilor Consiliului Concurenței este deja reglementat prin normele în vigoare și acestea produc efectele juridice prevăzute de Legea concurenței nr. 21/1996. Prin urmare, orice modificare a acestui regim poate fi realizată doar cu nerespectarea principiului neretroactivității legii civile, prevăzut de art. 15 alin. (2) din Constituție, astfel încât textul de la art. III din legea criticată nu poate viza decât situații viitoare ce se vor naște sub imperiul legii noi. De asemenea, prin faptul că, potrivit soluției legislative propuse prin legea criticată, se modifică durata mandatului actualilor membri ai Consiliului Concurenței și statutul acestora dobândit la data începerii mandatului, intervenindu-se asupra mandatelor în exercițiu, se nesocotește și o bogată jurisprudență a Curții Constituționale, aspect ce contravine art. 147 alin. (4) din Constituție (Decizia nr. 61 din 18 ianuarie 2007, Decizia nr. 375 din 6 iulie 2005 și Decizia nr. 534 din 12 iulie 2017).

47. Totodată, Președintele României consideră că dispozițiile art. II și III din legea criticată contravin art. 148 alin. (2) și (4) din Constituție și Directivei (UE) 2019/1 a Parlamentului European și a Consiliului din 11 decembrie 2018 privind oferirea de mijloace autorităților de concurență din statele membre astfel încât să fie mai eficace în aplicarea legii și privind garantarea funcționării corespunzătoare a pieței interne. Potrivit legislației europene, independența autorităților naționale de concurență este de o importanță supremă pentru aplicarea efectivă a legislației europene în materie de concurență. Directiva menționată, recent adoptată, impune statelor membre să se asigure că autoritățile naționale de concurență își îndeplinesc atribuțiile și își exercită prerogativele în mod imparțial în interesul aplicării efective și uniforme a articolelor 101 și 102 din TFUE. Sunt invocate prevederile art. 4 alin. (3) din directiva menționată referitoare la condițiile de demitere a persoanelor din cadrul autorităților naționale administrative de concurență cu putere de decizie. Garanțiile oferite de această directivă sunt menite să protejeze persoanele cu putere de decizie față de o demitere arbitrară, din motive politice, în timpul mandatului lor, printr-o schimbare ulterioară a condițiilor, ceea ce s-a întâmplat chiar prin adoptarea legii criticate. De asemenea, sunt invocate prevederile art. 4 alin. (1) din directiva menționată referitoare la garantarea independenței autorităților naționale administrative de concurență și ale art. 4 alin. (4) din aceeași directivă. Potrivit jurisprudenței Curții de Justiție a Uniunii Europene, statele membre au obligația de a se abține de la măsuri naționale care ar putea compromite directiva anterioară, chiar dacă termenul de transpunere a acesteia nu a expirat încă: „în perioada transpunerii directivei, statele membre cărora le este adresată trebuie să se abțină de la a lua orice măsuri care pot compromite atingerea rezultatului acesteia” (Cauza C-212/04, *Adelener*, paragraful 121).

48. Invocând jurisprudența Curții Constituționale în ceea ce privește incidența actelor obligatorii ale Uniunii Europene (regulamente, directive, decizii) în cadrul controlului de constituționalitate (spre exemplu, Decizia nr. 64 din 24 februarie 2015 sau Decizia nr. 668 din 18 mai 2011), Președintele României arată că normele prevăzute de art. 4 alin. (3) din directiva menționată reprezintă dispoziții suficient de clare, precise și neechivoce, prin ele însele, în privința membrilor care iau decizii în exercitarea prerogativelor autorității de concurență prevăzute de directivă. În același timp, norma se circumscrie și unui anumit nivel de relevanță constituțională, având în vedere art. 148 alin. (2) din Constituție și art. 135 alin. (2) lit. a) din Constituție care implică o obligație pozitivă din partea statului de a asigura protecția concurenței loiale, aspect ce implică asigurarea independenței autorității naționale de concurență, în conformitate cu legislația europeană amintită.

49. În considerarea argumentelor expuse, Președintele României solicită admiterea sesizării de neconstituționalitate și constatarea neconstituționalității legii, în ansamblul său.

50. În conformitate cu dispozițiile art. 16 alin. (2) și (3) din Legea nr. 47/1992, obiecția de neconstituționalitate formulată de Guvern a fost comunicată președinților celor două Camere ale Parlamentului și Avocatului Poporului, iar obiecțiile de neconstituționalitate formulate de Președintele României și de senatori au fost comunicate președinților celor două Camere ale Parlamentului și Guvernului, pentru a comunica punctele lor de vedere.

51. **Președintele Senatului**, prin Adresa nr. I 688 din 11 mai 2020, înregistrată la Curtea Constituțională cu nr. 2.359 din 11 mai 2020, a comunicat punctul său de vedere prin care susține că obiecțiile de neconstituționalitate care formează obiectul dosarelor nr. 524A/2020 și nr. 527A/2020 sunt nefondate.

52. În acest sens arată că din analiza fiecărui amendament prezentat de autorii obiecției de neconstituționalitate rezultă că niciunul dintre acestea nu are relevanță directă asupra modului de organizare și funcționare a Consiliului Concurenței. Amendamentele adoptate de Senat, în temeiul art. 75 alin. (4) din Constituție, nu se remarcă față de corpul legii în ansamblul său, adoptat de Camera Deputaților ca for decizional, „*prin diferențe majore de conținut juridic*” și nu au o „*configurație semnificativ diferită*” față de textele votate de către această Cameră. Semnificația sintagmei „*diferențe majore de conținut juridic*”, raportată la un text legislativ, induce ideea că textul respectiv s-ar deosebi fundamental, esențial de conținutul altei voințe normative. Or, în cazul legii criticate, nu se pot identifica astfel de diferențe.

53. Președintele Senatului consideră că analiza comparativă a textelor legale adoptate de Camera Deputaților, ca for decizional în privința legii criticate, cu amendamentele aduse acesteia de către Senat, în temeiul art. 75 alin. (4) din Constituție, relevă că diferențele de redactare sunt neesențiale. Sensul normativ al textelor legale aflate în divergență de redactare nu afectează sensul normativ al legii aflate pe rolul Curții Constituționale. Nu se poate susține că au existat două voințe legislative semnificativ distincte din punctul de vedere al conținutului juridic și al configurației redacționale. Nu există, așadar, o controversă de conținut juridic între un text legal votat decizional de Camera Deputaților și același text, amendat și votat de către Senat în virtutea unei licențe constituționale, care îi permite, la rândul său, să exprime o putere decizională proprie doar în privința anumitor dispoziții.

54. De asemenea, președintele Senatului susține că prin Constituția revizuită în anul 2003 s-a instituit un bicameralism funcțional și diferențiat, în care fiecare Cameră are o putere decizională determinată în sfera sa de competență legislativă, fără puțința manifestării unor „*replci legislative*” opuse una alteia, ceea ce ar știrbi chiar calitatea Parlamentului de unică autoritate legiuitoare a țării, așa cum prevede art. 61 alin. (1) din Constituție. În jurisprudența sa constantă Curtea Constituțională



a reținut că în dezbaterăa unei inițiative legislative fiecare Cameră are un drept propriu de decizie normativă asupra acesteia (Decizia nr. 710 din 6 mai 2009) și că bicameralismul nu înseamnă ca ambele Camere să se pronunțe asupra unei soluții legislative identice, în Camera decizională putând exista abateri inerente de la forma adoptată de Camera de reflecție, desigur, fără schimbarea obiectului esențial al proiectului de lege/prounerii legislative. A nega posibilitatea Camerei decizionale de a se îndepărta de la forma votată de Camera de reflecție ar însemna limitarea rolului său constituțional, iar caracterul decizional al acesteia ar deveni iluzoriu (spre exemplu, Decizia Curții Constituționale nr. 505 din 18 septembrie 2019). Așadar, Curtea Constituțională respinge mimetismul legislativ, pe care îl consideră chiar ostil ideii de bicameralism, și face deosebire între diferențe inerente de conținut juridic între formele aceleiași inițiative legislative și diferențe majore de conținut juridic.

55. Referitor la critica de neconstituționalitate a art. II și III din legea criticată, în ceea ce privește încetarea mandatelor de membru al Consiliului Concurenței, președintele Senatului arată că Legea nr. 21/1996 a reglementat atât modalitatea de numire a membrilor Consiliului Concurenței, cât și cazurile de încetare a mandatului acestora [art. 15 alin. (9) din Legea nr. 21/1996]. Durata mandatului respectiv, precum și modalitățile de încetare a acestuia sunt reglementate printr-o normă cu putere de lege organică, potrivit art. 117 alin. (3) din Constituție. Nimic nu împiedică Parlamentul ca, după 24 de ani de la adoptarea Legii nr. 21/1996, să exprime o altă voință legislativă prin care să schimbe unele dispoziții ale legii. Dispozițiile legii criticate nu stabilesc o altă durată a mandatelor membrilor Consiliului Concurenței. Numai dacă dispozițiile respective, ca lege nouă, ar fi redimensionat durata mandatelor în curs ale funcțiilor de conducere deținute de membrii Consiliului Concurenței, s-ar fi încălcat principiul neretroactivității legii (a se vedea Decizia Curții Constituționale nr. 375 din 6 iulie 2005).

56. Președintele Senatului consideră că modificările aduse legii respective sunt determinate nu numai de cerința adaptării reglementării în materie de concurență la noile realități sociale în acest domeniu, ci și de transpunerea în legislația națională a obiectivelor Directivei 2014/104/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 noiembrie 2014. Aceste schimbări, inclusiv de ordin organizatoric, sunt inerente pentru o autoritate administrativă autonomă, așa cum este Consiliul Concurenței. Legea criticată modifică și modalitatea de numire a membrilor Consiliului Concurenței, pentru a spori rolul Parlamentului ca organism de control parlamentar. Există astfel mai multe rațiuni pentru o serie de schimbări organizatorice în cadrul Consiliului Concurenței, care să permită funcționarea acestuia în parametri de eficiență sporită, în concordanță și cu noile obiective ale acestui organism rezultate din transpunerea directivei menționate.

57. De asemenea, președintele Senatului susține că afirmația potrivit căreia cele două dispoziții tranzitorii ale legii criticate au un vădit caracter individual este eronată, deoarece legea promovează soluții concrete, dar printr-o normă de reglementare primară și impersonală.

58. În ceea ce privește critica de neconstituționalitate privind încălcarea cerințelor de calitate a legii prin introducerea sintagmei „de drept” în cuprinsul art. 15 alin. (10) din Legea nr. 21/1996, președintele Senatului arată că textul în vigoare al legii prevede că mandatul de membru al Plenului Consiliului Concurenței încetează prin revocare pentru încălcarea gravă a acestei legi sau pentru condamnare judecătorească definitivă pentru săvârșirea unei infracțiuni. În varianta textului legal citat, modificată de Senat, în temeiul art. 75 alin. (4) din Constituție, se adaugă sintagma „de drept”, fără ca textul integral să piardă claritatea exprimării. Calificarea unui text legal, căruia i se adaugă sintagma „de drept”, ca fiind o „exprimare deficitară”, care ar avea ca rezultat inaplicabilitatea acestuia, nu poate fi susținută.

59. În final, președintele Senatului consideră că nici celelalte critici punctuale aduse legii a cărei constituționalitate este contestată nu pot fi susținute cu argumente din care să rezulte caracterul neconstituțional al legii menționate.

60. **Guvernul**, prin Adresa nr. 5/2.006/2020, înregistrată la Curtea Constituțională cu nr. 2.808 din 3 iunie 2020, a comunicat punctul său de vedere prin care susține că obiecția de neconstituționalitate care formează obiectul Dosarului nr. 527A/2020 este întemeiată prin raportare la prevederile art. 1 alin. (5), ale art. 15 alin. (2), ale art. 61 alin. (2), ale art. 75 alin. (1) și ale art. 117 alin. (3) din Constituție.

61. Cu privire la critica de neconstituționalitate extrinsecă, vizând pretinsa încălcare a principiului bicameralismului Parlamentului României, Guvernul invocă aspecte din jurisprudența Curții Constituționale (spre exemplu, Decizia nr. 505 din 18 septembrie 2019, Decizia nr. 710 din 6 mai 2009, Decizia nr. 413 din 14 aprilie 2010, Decizia nr. 1.533 din 28 noiembrie 2011, Decizia nr. 62 din 7 februarie 2017, paragraful 29, Decizia nr. 89 din 28 februarie 2017, paragraful 54, sau Decizia nr. 377 din 31 mai 2017, paragraful 44, Decizia nr. 1 din 11 ianuarie 2012, Decizia nr. 89 din 28 februarie 2017, paragraful 55, Decizia nr. 765 din 14 decembrie 2016, paragrafele 37 și 38, Decizia nr. 392 din 6 iunie 2018, paragrafele 41—43, sau Decizia nr. 412 din 20 iunie 2019, paragrafele 56—58) și arată că din analiza comparativă a celor două forme adoptate de fiecare Cameră a Parlamentului se poate constata faptul că Senatul a adoptat legea de aprobare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 39/2017 cu amendamente suplimentare și într-o formă diferită față de cea adoptată de Camera Deputaților.

62. Astfel, amendamentele prin care s-au adus o serie de modificări referitoare la componența Plenului Consiliului Concurenței, modul de numire, limitarea posibilității reînnoirii mandatelor, modificarea unui caz de revocare din funcția de membru al Plenului Consiliului Concurenței, schimbarea modalității de depunere a jurământului membrilor Consiliului Concurenței, schimbarea modalității de numire și eliberare din funcție a secretarului general și a celor doi secretari generali adjuncți, eliminarea pensiilor de serviciu acordate membrilor Plenului Consiliului Concurenței, înalților funcționari publici, inspectorilor de concurență și persoanelor cu funcții de conducere schimbă concepția de ansamblu a legii avută în vedere de inițiatori, precum și de prima Cameră sesizată. Aceste măsuri determină existența unor deosebiri majore de conținut juridic între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului, de natură să aducă atingere principiului constituțional al bicameralismului prevăzut de art. 61 alin. (2) și art. 75 alin. (1) din Constituție.

63. Referitor la motivele de neconstituționalitate intrinsecă invocate, cu privire la încălcarea art. 117 alin. (3) din Constituție, sub aspectul caracterului autonom al Consiliului Concurenței, și a art. 148 alin. (2) și (4) din Constituție, referitoare la aplicarea priorității a dreptului Uniunii Europene și la obligația autorităților române de ducere la îndeplinire a obligațiilor rezultate din actul aderării și din actele instituțiilor Uniunii, Guvernul arată că, în esență, caracterul autonom al unei autorități se referă la lipsa subordonării față de o altă autoritate publică, respectiv absența oricărui organ ierarhic superior. Cu toate acestea, doctrina administrativă (a se vedea T. Drăganu, *Tratat*, vol. II, 1998, p. 327, apud. I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), *Constituția României, Comentariu pe articole*, ediția 2, Editura C.H. Beck, 2019) recunoaște că autoritățile autonome pot avea o oarecare dependență numai față de Parlament, manifestată prin numirea organelor colegiale de conducere și prin prezentarea de rapoarte anuale sau ori de câte ori este nevoie. Astfel, Guvernul apreciază că prin modificările aduse Legii nr. 21/1996 nu a fost încălcat *per se* caracterul autonom al Consiliului Concurenței, acesta rămânând, în continuare, o instituție nesubordonată ierarhic niciunei alte autorități. Cu toate acestea, Guvernul arată că rămâne la aprecierea Curții Constituționale să decidă dacă, în fapt, prin concentrarea tuturor mecanismelor și atribuțiilor de

desemnare a membrilor Plenului Consiliului Concurenței, deodată, în puterea unei singure autorități publice, respectiv a Parlamentului, nu se aduce atingere implicit caracterului autonom al Consiliului Concurenței.

64. De asemenea, în ceea ce privește nerespectarea actelor obligatorii ale Uniunii Europene (regulamente, directive, decizii) în cadrul controlului de constituționalitate, consideră că sunt aplicabile *mutatis mutandis* considerentele Curții Constituționale din Decizia nr. 414 din 26 iunie 2019 și arată că normele de drept european interpuse în cadrul controlului de constituționalitate celei de referință, consacrată de art. 148 alin. (4) din Constituție, le constituie prevederile art. 4 alin. (2) lit. a) lit. b) și alin. (3) din Directiva (UE) 2019/1 a Parlamentului European și a Consiliului, raportat la art. 101 și 102 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (denumit în continuare TFUE).

65. Guvernul apreciază că normele de drept european invocate nu întrunesc condițiile de claritate și precizie, nefiind suficient de clare, precise și neechivoce prin ele însele, iar înțelesul acestora nu a fost stabilit în mod clar, precis și neechivoc de Curtea de Justiție a Uniunii Europene din perspectiva invocată. Directiva indicată conține doar obiectivul pe care trebuie să îl atingă toate statele membre, mai exact ca membrii personalului și persoanele din cadrul autorităților naționale administrative de concurență să fie *i)* în măsură să își îndeplinească atribuțiile și să își exercite competențele de aplicare a articolelor 101 și 102 din TFUE fără intervenții politice și alte influențe din exterior și *ii)* să nu solicite și să nu accepte instrucțiuni din partea Guvernului sau a oricărei alte entități publice sau private în îndeplinirea sarcinilor care le revin și în exercitarea competențelor lor de aplicare a articolelor 101 și 102 din TFUE. Astfel, modalitatea de îndeplinire a obiectivului stabilit este lăsată la libera apreciere a statelor membre. În acest context, Guvernul observă că, astfel cum reiese din actele și prevederile invocate, prin prisma art. 148 alin. (2) din Constituție, în cuprinsul acestora se face referire la anumite noțiuni, respectiv la „*fără intervenții politice și alte influențe din exterior*”, „*nu solicită și nu acceptă instrucțiuni din partea guvernului sau a oricărei alte entități publice sau private*”. Or, din analiza normelor de drept european interpuse în cadrul controlului de constituționalitate celei de referință rezultă că noțiunile în discuție nu sunt definite și nici nu reiese cu claritate și precizie și în mod neechivoc dacă îndeplinirea obiectivului enunțat exclude desfășurarea procedurii de numire a membrilor Plenului Consiliului Concurenței exclusiv de Parlamentul unui stat membru. Prin urmare, Guvernul consideră că normele europene invocate în susținerea sesizării de neconstituționalitate nu pot constitui normă de referință în cadrul controlului de constituționalitate prin prisma art. 148 din Constituție.

66. În privința încălcării art. 1 alin. (5) din Constituție sub aspectul calității legii, Guvernul invocă jurisprudența în materie a Curții Constituționale (spre exemplu, Decizia nr. 189 din 2 martie 2006, Decizia nr. 903 din 6 iulie 2010 sau Decizia nr. 26 din 18 ianuarie 2012) și arată că, din analiza prevederilor referitoare la art. 15 alin. (10) teza I din Legea nr. 21/1996, reiese că textul legal nu întrunește cerințele de claritate și previzibilitate stabilite în mod constant în jurisprudența instanței de contencios constituțional. Astfel, textul se referă la revocarea de drept pentru cazul stipulat la art. 15 alin. (9) lit. f) din lege, deși în acest text sunt prevăzute trei cazuri de revocare: „*[...] cazul în care (candidatul) nu îndeplinește condițiile necesare cerute de lege pentru numirea în funcție, pentru încălcarea gravă a prezentei legi sau pentru condamnare, prin hotărâre judecătorească definitivă, pentru săvârșirea unei infracțiuni*”. De asemenea, pretinsul caz de „*revocare de drept*” nu constituie din punct de vedere juridic un veritabil caz de revocare, ci un motiv de refuz al numirii, constituind în același timp un nonsens juridic, deoarece, prin esența ei, instituția revocării presupune o manifestare de voință expresă a autorității emitente a unui act administrativ.

67. Cu privire la încălcarea principiilor constituționale ale securității juridice și egalității în fața legii, în contextul modificării prevederilor art. 23 alin. (1) din Legea nr. 21/1996 referitoare la organizarea Consiliului Concurenței și categoria înalților funcționari publici, Guvernul arată că modalitatea de reglementare prin folosirea sintagmei „*în condițiile legii*” este contrară normelor de tehnică legislativă, respectiv art. 39 alin. (1) din Legea nr. 24/2000, fiind astfel încălcate prevederile art. 1 alin. (5) din Constituție. Invocă în acest sens Decizia Curții Constituționale nr. 17 din 21 ianuarie 2015.

68. În același timp, având în vedere modul de reglementare al textului art. 23 alin. (1) din Legea nr. 21/1996, Guvernul consideră că eliminarea mențiunii referitoare la ocuparea funcției de înalt funcționar public prin concurs, respectiv că acestei categorii de personal i se aplică prevederile Legii nr. 188/1999, nu conduce la încălcarea principiului egalității în drepturi. Astfel, cadrul general de reglementare în materia statutului înalților funcționari publici este prevăzut de Codul administrativ și Legea nr. 188/1999, acte normative care stabilesc reguli imperative referitoare la ocuparea și evaluarea funcțiilor publice din categoria înalților funcționari publici. Prin urmare, premisele ocupării funcțiilor de înalt funcționar public în lipsa susținerii unui concurs, astfel cum sunt invocate de către autori, ar putea fi imaginate doar în ipoteza încălcării normelor privind statutul acestei categorii profesionale, norma cuprinsă la art. 23 alin. (1) din Legea nr. 21/1996 nedeterminând încălcarea art. 16 din Constituție.

69. Sub aspectul pretensei încălcări a principiului neretroactivității legii, Guvernul consideră că acest principiu răspunde preocupării de securitate juridică, fiind o garanție pentru situațiile juridice legal create și consolidate sub imperiul legii vechi. Astfel, din analiza art. II și art. III din legea criticată, rezultă că se procedează la o demitere în bloc a membrilor actuali ai Plenului Consiliului Concurenței ca urmare a depunerii jurământului de către membrii ce vor fi numiți prin hotărâre a Camerei Deputaților și Senatului în procedura ce va fi demarată în termen de 30 de zile de la intrarea în vigoare a legii. Așadar, consecința acestor prevederi ar fi încetarea de drept a mandatelor membrilor Plenului aflați în exercitarea funcției, cu nerespectarea duratei de 5 ani prevăzute de art. 15 din Legea nr. 21/1996, introducându-se astfel, în mod artificial, o cauză de încetare a mandatelor în curs printr-o normă inexistentă la data numirii în funcție, fiind aplicabile *mutatis mutandis* considerentele următoare din jurisprudența Curții Constituționale: „*în condițiile în care legea își propune să modifice statutul dobândit la data începerii mandatului, prin instituirea unui caz nou de încetare a acestuia, legea devine retroactivă*. Art. 15 alin. (2) din Constituție consacră principiul neretroactivității legii, în sensul că o lege odată adoptată de Parlament va putea produce efecte juridice numai pentru viitor.” În consecință, Guvernul apreciază că dispozițiile art. II și art. III din legea criticată sunt de natură să conducă la încălcarea principiului neretroactivității legii, consacrat de art. 15 alin. (2) din Constituție.

70. **Guvernul**, prin Adresa nr. 5/2.336/2020, înregistrată la Curtea Constituțională cu nr. 2.809 din 3 iunie 2020, a comunicat, de asemenea, punctul său de vedere referitor la obiecția de neconstituționalitate care formează obiectul Dosarului nr. 577A/2020. Astfel, referitor la critica privind încălcarea prevederilor art. 115 alin. (5) teza a III-a din Constituție, menționează că, potrivit normei constituționale invocate, prima Cameră sesizată are la dispoziție un termen de 30 de zile calculat de la depunerea proiectului de lege de aprobare a ordonanței de urgență adoptate de Guvern pentru a se pronunța cu privire la aprobarea sau respingerea acestui act normativ. În ipoteza în care acest termen este depășit, Legea fundamentală instituie o prezumție de adoptare tacită a ordonanței de urgență și prevede obligativitatea trimiterii acesteia Camerei decizionale. Termenul de 30 de zile prevăzut de art. 115 din Constituție reprezintă un termen derogatoriu

instituit în materia aprobării sau respingerii ordonanței de urgență, având în vedere și prevederile art. 75 alin. (2) din Constituție care instituie termenul general de 45 de zile pentru dezbateră și adoptarea proiectelor de legi și propunerilor legislative pentru ratificarea tratatelor sau a altor acorduri internaționale și a măsurilor legislative ce rezultă din aplicarea acestor tratate sau acorduri, precum și a proiectelor legilor organice în anumite materii, respectiv 60 de zile pentru coduri și alte legi de complexitate deosebită. În acord cu jurisprudența instanței de contencios constituțional, precum și cu poziția exprimată de autorul obiecției, termenul de 30 de zile se calculează pe zile pline, fiind luate în considerare ziua în care începe să curgă și ziua când se împlinește, având în vedere că acest termen privește desfășurarea raporturilor constituționale dintre autoritățile publice, astfel că este un termen de drept public, prin urmare se calculează pe zile calendaristice. Invocă Decizia Curții Constituționale nr. 646 din 16 octombrie 2018 și apreciază că perioada cuprinsă în vacanța parlamentară stabilită între 1 iulie și 31 august 2017 nu poate fi luată în considerare la calculul termenului de 30 de zile, ci doar data de 8 august 2017, când Senatul a fost convocat în sesiune extraordinară, conform Deciziei președintelui Senatului nr. 14 din 8 august 2017 privind convocarea Senatului în sesiune extraordinară. Or, dacă prin excluderea acestor zile de la calculul termenului prevăzut de art. 115 alin. (5) teza III din Constituție nu se împlinesc cele 30 de zile calendaristice în cadrul cărora Senatul ar fi avut posibilitatea să adopte Legea pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 39/2017, critica de neconstituționalitate a legii analizate apare ca fiind neîntemeiată.

71. Cu privire la pretinsa încălcare a prevederilor art. 75 alin. (1), alin. (4) și alin. (5) raportat la art. 76 alin. (1) și alin. (2) coroborate cu cele ale art. 117 alin. (3) și ale art. 147 alin. (4) din Constituție, Guvernul invocă aspecte din jurisprudența Curții Constituționale privind adoptarea legilor organice și arată că actul normativ criticat instituie o serie de derogări de la regimul de drept comun stabilit prin Legea-cadru nr. 153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice și Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ, care atrag regimul juridic de lege organică în ansamblu, fără ca secțiunile ce privesc organizarea și funcționarea autorității administrative autonome să își piardă individualitatea. În aceste condiții, Guvernul consideră că dispozițiile care privesc organizarea și funcționarea Consiliului Concurenței vor putea fi modificate sau completate prin lege ordinară.

72. În privința criticii referitoare la încălcarea art. 61 alin. (1) și a art. 75 din Constituție, Guvernul invocă aspecte din jurisprudența recentă a Curții Constituționale privind principiul bicameralismului (spre exemplu, Decizia nr. 505 din 18 septembrie 2019) și, analizând comparativ cele două forme adoptate de fiecare Cameră a Parlamentului, constată că Senatul a adoptat legea analizată cu amendamente suplimentare și într-o formă diferită de cea adoptată de Camera Deputaților. Astfel, amendamentele prin care s-au adus o serie de modificări referitoare la componența Plenului Consiliului Concurenței, mandatul membrilor, condițiile pe care o persoană trebuie să le îndeplinească pentru a putea fi numită membru al Consiliului Concurenței, încetarea mandatului de membru al Consiliului Concurenței, vacanța funcției de președinte al Consiliului Concurenței, condițiile de întrunire a Plenului Consiliului Concurenței, instituirea unei indemnizații de ședință pentru membrii Plenului Consiliului Concurenței, activitatea inspectorilor de concurență cu studii juridice, reprezentarea în instanță, funcțiile publice de specialitate, veniturile proprii ale Consiliului Concurenței, indemnizația de performanță, sancțiunile aplicate de Consiliul Concurenței, instituirea unei pensii de serviciu pentru membrii Plenului Consiliului Concurenței, înalții funcționari publici, inspectorii de concurență și persoanele cu funcții de conducere schimbă concepția de ansamblu a legii avute în vedere de inițiatori, precum și de prima

cameră sesizată. Aceste măsuri determină existența unor deosebiri majore de conținut juridic între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului, de natură să aducă atingere principiului constituțional al bicameralismului, prevăzut de art. 61 alin. (2) și art. 75 alin. (1) din Constituție.

73. Referitor la critica privind încălcarea dispozițiilor art. 1 alin. (3) și alin. (5) coroborate cu cele ale art. 141 din Constituție, deoarece nu s-a solicitat avizul Consiliului Economic și Social, Guvernul face referire la dispozițiile constituționale și legale care stabilesc obligativitatea solicitării unui asemenea aviz și reține că din analiza fișei actului normativ nu rezultă dacă în procedura legislativă s-a solicitat avizul Consiliului Economic și Social, conform art. 5 lit. e) din Legea nr. 248/2013. Or, jurisprudența Curții Constituționale (spre exemplu, Decizia nr. 393 din 5 iunie 2019) este constantă în a statua că încălcarea prevederilor art. 1 alin. (3) și alin. (5) coroborate cu cele ale art. 141 din Constituție se realizează în ipoteza în care inițiatorii proiectului de act normativ omit să solicite avizul Consiliului Economic și Social, acesta putând fi adoptat în mod legal și în lipsa obținerii efective a avizului menționat. Prin urmare, în măsura în care obligația de a solicita avizul Consiliului Economic și Social nu a fost respectată, critica de neconstituționalitate ce vizează încălcarea art. 1 alin. (3) și alin. (5) coroborat cu art. 141 din Constituție apare ca fiind întemeiată.

74. Referitor la critica de neconstituționalitate a prevederilor referitoare la art. 15 alin. (4) din lit. g) din legea criticată, care instituie o decădere perpetuă din dreptul de a ocupa funcția de membru al Consiliului Concurenței, față de art. 15 alin. (1) din Constituție, Guvernul observă că autorul sesizării nu a motivat concret și efectiv cum s-ar aduce atingere principiului universalității, indicând formal încălcarea acestuia și invocând o jurisprudență a Curții Constituționale cu caracter general. Prin urmare, sub acest aspect, apreciază că nu a fost formulată o veritabilă critică de neconstituționalitate.

75. Cu privire la critica de neconstituționalitate a art. 211 alin. (6) din legea criticată, prin care se instituie condiția prealabilă a acordului președintelui Consiliului Concurenței pentru efectuarea percheziției și luarea măsurii reținerii și arestării preventive față de funcționarii publici de specialitate ai autorității, în raport cu art. 16 și art. 124 alin. (1) și alin. (2) din Constituție, Guvernul arată că instituirea unei imunități de jurisdicție determinată de deținerea calității de funcționar public de specialitate al Consiliului Concurenței apare ca fiind contrară principiului egalității în drepturi, deosebirea de tratament nefiind bazată pe un criteriu obiectiv.

76. Referitor la susținerea privind încălcarea prevederilor art. 1 alin. (5) din Constituție prin utilizarea unor noțiuni și sintagme imprecise, precum „trebuie să fi îndeplinit funcții de conducere cu largi responsabilități în care a făcut dovada înaltei sale competențe profesionale și manageriale”, „pentru durata rămasă din mandat”, „funcții publice de specialitate” și „membri inactivi”, Guvernul invocă aspecte din jurisprudența Curții Constituționale și a Curții Europene a Drepturilor Omului privind exigențele de calitate a legii și arată că, din analiza prevederilor ce modifică art. 15 alin. (5) și art. 17 alin. (3) din Legea nr. 21/1996, respectiv art. 211 și art. 212, nou-introduse în legea ce face obiectul sesizării, rezultă că textele legale nu întrunesc cerințele de claritate și previzibilitate, fiind de natură să genereze aplicare neunitară în cazuri practice.

77. Referitor la critica de neconstituționalitate privind încălcarea prevederilor art. 15 alin. (2), ale art. 147 alin. (4) și ale art. 148 alin. (2) și alin. (4) din Constituție, Guvernul arată că, prin art. II și art. III din legea analizată, se procedează la o demitere în bloc a membrilor actuali ai Plenului Consiliului Concurenței ca urmare a depunerii jurământului de către membrii ce vor fi numiți prin hotărârea a Camerei Deputaților și Senatului în procedura ce va fi demarată în termen de 30 de zile de la intrarea în vigoare a legii. Așadar, consecința acestor prevederi ar fi încetarea de drept a mandatelor membrilor Plenului aflați în exercitarea funcției, cu nerespectarea duratei

de 5 ani, prevăzută de art. 15 din Legea nr. 21/1996, introducându-se astfel, în mod artificial, o cauză de încetare a mandatelor în curs printr-o normă inexistentă la data numirii în funcție. Prin urmare, Guvernul apreciază că dispozițiile art. II și art. III din legea criticată sunt de natură să conducă la încălcarea principiului neretroactivității legii, consacrat de art. 15 alin. (2) din Constituție.

78. Din perspectiva invocării art. 147 alin. (4) din Constituție, Guvernul prezintă aspecte din jurisprudența Curții Constituționale referitoare la obligativitatea deciziilor Curții Constituționale, și reține că în ipoteza în care criticile de neconstituționalitate sunt formulate prin raportare la considerente din deciziile Curții Constituționale pronunțate cu ocazia analizării unor dispoziții din legi distincte de cea cu privire la care se invocă aceste considerente, condițiile pentru atragerea incidenței art. 147 alin. (4) din Legea fundamentală nu sunt îndeplinite. Observă că în cauza de față autorul invocă încălcarea prevederilor art. 147 alin. (4) din Constituție, prin raportare la Decizia Curții Constituționale nr. 61 din 7 februarie 2007, Decizia nr. 375 din 6 iulie 2005 și Decizia nr. 534 din 12 iulie 2017. În consecință, dispozițiile art. II și art. III nu sunt de natură să conducă la încălcarea principiului obligativității deciziilor Curții Constituționale de vreme ce deciziile invocate au vizat obiecții de neconstituționalitate cu privire la dispoziții din legi diferite de cea care face obiectul prezentei sesizări.

79. În ceea ce privește nerespectarea actelor obligatorii ale Uniunii Europene (regulamente, directive, decizii) în cadrul controlului de constituționalitate, Guvernul invocă Decizia Curții Constituționale nr. 414 din 26 iunie 2019, potrivit căreia 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 alin. (4) din Constituție, o condiționalitate cumulativă: pe de o parte, această normă 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, iar, pe de altă parte, norma trebuie să se circumscrie unui anumit nivel de relevanță constituțională, conținutul său normativ să susțină posibila încălcare de către legea națională a Constituției — unica normă directă de referință în cadrul controlului de constituționalitate. Plecând de la aceste considerente de principiu, Guvernul observă că normele de drept european interpusse în cadrul controlului de constituționalitate celei de referință, consacrată de art. 148 alin. (4) din Constituție, le constituie prevederile art. 4 alin. (1) — alin. (4) din Directiva (UE) nr. 2019/1 a Parlamentului European și a Consiliului, raportat la art. 101 — art. 102 din TFUE. Cu privire la prima condiție necesară pentru folosirea unei norme de drept european în cadrul controlului de constituționalitate, apreciază că normele de drept european invocate nu întrunesc condițiile de claritate și precizie, nefiind suficient de clare, precise și neechivoce prin ele însele, iar înțelesul acestora nu a fost stabilit în mod clar, precis și neechivoc de Curtea de Justiție a Uniunii Europene din perspectiva invocată. Directiva indicată conține doar obiectivul pe care trebuie să îl atingă toate statele membre, acela ca membrii personalului și persoanele din cadrul autorităților naționale administrative de concurență să fie *i*) în măsură să își îndeplinească atribuțiile și să își exercite competențele de aplicare a articolelor 101 și 102 din TFUE fără intervenții politice și alte influențe din exterior și *ii*) să nu solicite și să nu accepte instrucțiuni din partea guvernului sau a oricărei alte entități publice sau private în îndeplinirea sarcinilor care le revin și în exercitarea competențelor lor de aplicare a articolelor 101 și 102 din TFUE. Astfel, modalitatea de îndeplinire a obiectivului stabilit este lăsată la libera apreciere a statelor membre.

80. În acest context, Guvernul observă că, astfel cum reiese din actele și prevederile invocate ca teme în controlul de constituționalitate, prin prisma art. 148 alin. (2) din Constituție, în cuprinsul acestora se face referire la încetarea mandatului de membru al Consiliului Concurenței, respectiv la demararea

procedurii de numire a noilor membri. Or, din analiza normelor de drept european interpusse în cadrul controlului de constituționalitate celei de referință, nu rezultă în ce măsură soluțiile cuprinse la art. II și art. III din legea analizată conduc la încălcarea art. 148 din Constituție. Astfel, Guvernul apreciază că normele europene invocate în susținerea sesizării de neconstituționalitate nu pot constitui normă de referință în cadrul controlului de constituționalitate prin prisma art. 148 din Constituție.

81. **Președintele Camerei Deputaților și Avocatul Poporului** nu au comunicat punctele de vedere asupra obiecțiilor de neconstituționalitate.

82. Prin Adresa nr. 2.412 din 12 mai 2020, Curtea, în temeiul art. 76 din Legea nr. 47/1992, a solicitat Guvernului să indice dacă a fost solicitat avizul CES în cazul Legii pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 39/2017, respectiv al Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 39/2017 și, în caz afirmativ, să comunice o copie de pe adresa de solicitare a acestui aviz.

83. **Guvernul** a comunicat Curții Constituționale răspunsul nr. 5/2.441/2020, înregistrat la Curtea Constituțională cu nr. 2.696 din 26 mai 2020, prin care precizează, în esență, că, față de conținutul normativ al Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 39/2017, solicitarea avizului CES nu era necesară, întrucât obiectul de reglementare nu se încadra în domeniile de specialitate prevăzute de art. 2 alin. (2) din Legea nr. 248/2013 privind organizarea și funcționarea Consiliului Economic și Social. Se arată că prin acest act normativ se transpun prevederile europene referitoare la consolidarea și armonizarea mecanismelor de care dispun instanțele de judecată din statele membre ale Uniunii Europene pentru a asigura repararea integrală a prejudiciului cauzat printr-o practică interzisă potrivit prevederilor Legii nr. 21/1996 și/sau ale art. 101 sau art. 102 din TFUE. Astfel cum se clarifică și în *nota de fundamentare* a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 39/2017, noile reglementări nu au ca obiect introducerea de politici noi și, în consecință, nu se impunea solicitarea avizului CES. Guvernul mai precizează că dispozițiile art. 2 alin. (2) lit. e) din Legea nr. 248/2013 referitoare la domeniul de specialitate protecția consumatorului și concurența loială nu sunt aplicabile în prezenta situație, întrucât protecția consumatorului (teza I) este asigurată prin legislația specifică a cărei respectare o asigură Autoritatea Națională pentru Protecția Consumatorului, iar protecția concurenței loiale (teza II) reprezintă un domeniu distinct de cel al concurenței, cu o reglementare proprie, specială, guvernată de prevederile Legii nr. 11/1991 privind combaterea concurenței neloiale, cu modificările și completările ulterioare.

84. Referitor la solicitarea avizului CES cu privire la legea supusă controlului de constituționalitate, Guvernul arată că obligația solicitării avizului CES nu intră în sfera coinițiatorilor sau a Guvernului, ci aparține celor două Camere ale Parlamentului, cu ocazia dezbaterii și adoptării amendamentelor suplimentare aduse Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 39/2017 sau celor aduse modului de organizare și funcționare a Consiliului Concurenței. În acest sens, menționează că proiectul de lege de aprobare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 39/2017, transmis de către Guvern spre dezbateri Parlamentului, era compus dintr-un articol unic, fără modificări și completări suplimentare, și că, având în vedere modificările semnificative aduse acestui proiect de lege în procedură parlamentară, Parlamentul avea obligația de a solicita un nou aviz al Consiliului Legislativ, ocazie cu care acesta ar fi avut posibilitatea să se pronunțe asupra necesității consultării CES.

85. La Dosarul nr. 524A/2020, în calitate de *amicus curiae*, președintele Consiliului Concurenței a trimis Curții Constituționale un memoriu, prin care se arată, în esență, că, în urma adoptării de către Senatul României, în calitate de Cameră decizională a legii criticate, directorul general al Direcției Generale de Concurență din cadrul Comisiei Europene

(DG COMP) a transmis autorităților române, în data de 30 aprilie 2020, o nouă scrisoare prin care transmite că a luat cunoștință de modificările recente aduse legii concurenței, așa cum acestea au fost adoptate de către Parlamentul României, își exprimă regretul pentru că forul european nu a fost consultat — așa cum solicitase în corespondența trecută — cu privire la modificările legislative adoptate de Parlamentul României și semnaleză riscurile pe care prevederile adoptate le prezintă pentru independența și credibilitatea Consiliului Concurenței. În acest sens, se arată că se solicită o serie de clarificări cu privire la modificările promovate, astfel încât să se asigure respectarea normelor UE ce reglementează funcționarea autorităților naționale de concurență. Astfel, în ceea ce privește numirea unui nou Plen la conducerea Consiliului Concurenței, Comisia subliniază că revocarea *de facto* a tuturor membrilor Plenului poate fi considerată drept un atac la independența autorității. De asemenea, Comisia solicită explicații cu privire la oportunitatea implementării unei noi proceduri de selecție și de numire. Sunt anexate înscrisuri referitoare la corespondența purtată de către Consiliul Concurenței, în calitate de autoritate națională în domeniul concurenței cu Direcția Generală de Concurență (DG COMP) din cadrul Comisiei Europene.

#### CURTEA,

examinând obiecțiile de neconstituționalitate, punctele de vedere ale Președintelui Senatului și ale Guvernului, răspunsul Guvernului la solicitarea Curții Constituționale, documentele depuse la dosar, rapoartele întocmite de judecătorul-raportor, dispozițiile legii criticate, raportate la prevederile Constituției, precum și Legea nr. 47/1992, reține următoarele:

86. Actele de sesizare în dosarele Curții Constituționale nr. 524A/2020, nr. 527A/2020 și nr. 577A/2020 au ca **obiect al criticilor de neconstituționalitate** Legea pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 39/2017 privind acțiunile în despăgubire în cazurile de încălcare a dispozițiilor legislației în materie de concurență, precum și pentru modificarea și completarea Legii concurenței nr. 21/1996, precum și Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 39/2017, în ansamblul lor.

87. Autorii sesizărilor susțin încălcarea prevederilor din Constituție cuprinse în: art. 1 alin. (3) și (5) privind trăsăturile statului român și obligativitatea respectării Constituției, a supremației sale și a legilor, art. 15 privind universalitatea și principiul neretroactivității legii, cu excepția legii penale sau contravenționale mai favorabile, art. 16 privind egalitatea în drepturi, art. 61 alin. (2) potrivit căruia „*Parlamentul este alcătuit din Camera Deputaților și Senat*”, art. 75 privind sesizarea Camerelor, art. 76 alin. (1) și (2) privind adoptarea legilor și a hotărârilor, art. 115 alin. (5) potrivit căruia „*Ordonanța de urgență intră în vigoare numai după depunerea sa spre dezbateră în procedură de urgență la Camera competentă să fie sesizată și după publicarea ei în Monitorul Oficial al României. Camerele, dacă nu se află în sesiune, se convoacă în mod obligatoriu în 5 zile de la depunere sau, după caz, de la trimiteră. Dacă în termen de cel mult 30 de zile de la depunere, Camera sesizată nu se pronunță asupra ordonanței, aceasta este considerată adoptată și se trimite celeilalte Camere care decide de asemenea în procedură de urgență. Ordonanța de urgență cuprinzând norme de natura legii organice se aprobă cu majoritatea prevăzută la articolul 76 alineatul (1).*”, art. 117 alin. (3) privind autoritățile administrative autonome, art. 124 alin. (1) și (2) privind înființarea justiției, art. 141 privind Consiliul Economic și Social, art. 147 alin. (4) privind efectele deciziilor Curții Constituționale și art. 148 alin. (2) și (4) privind integrarea în Uniunea Europeană.

88. Având în vedere faptul că obiectul celor trei sesizări este similar, pentru o bună administrare a actului de justiție constituțională, în temeiul art. 139 din Codul de procedură civilă, coroborat cu art. 14 din Legea nr. 47/1992, Plenul Curții Constituționale dispune, din oficiu, conexarea celor trei cauze, respectiv a dosarelor nr. 527A/2020 și nr. 577A/2020, la Dosarul

nr. 524A/2020, care a fost primul înregistrat, urmând ca instanța de contencios constituțional să pronunțe o singură decizie prin care să efectueze controlul de constituționalitate asupra Legii pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 39/2017 privind acțiunile în despăgubire în cazurile de încălcare a dispozițiilor legislației în materie de concurență, precum și pentru modificarea și completarea Legii concurenței nr. 21/1996, cât și asupra Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 39/2017.

89. În vederea soluționării obiecției 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 din Legea nr. 47/1992, sub aspectul titularului dreptului de sesizare, al termenului în care acesta este îndrituit să sesizeze instanța constituțională, precum și al obiectului controlului de constituționalitate. În jurisprudența sa, Curtea a statuat că primele două condiții se referă la regularitatea sesizării instanței constituționale, din perspectiva legalei sale sesizări, iar cea de-a treia vizează stabilirea sferei sale de competență, astfel încât urmează a fi cercetate în ordinea menționată, constatarea neîndeplinirii uneia având efecte dirimante și făcând inutilă analiza celorlalte condiții (a se vedea, în acest sens, Decizia nr. 334 din 10 mai 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 455 din 31 mai 2018, paragraful 27, sau Decizia nr. 385 din 5 iunie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 488 din 13 iunie 2018, paragraful 32).

90. Sub aspectul *titularului dreptului de sesizare*, prezentele obiecții de neconstituționalitate au fost formulate de Guvern, de 47 de senatori și de Președintele României, care, în temeiul art. 146 lit. a) teza întâi din Constituție și al art. 15 alin. (1) din Legea nr. 47/1992, au dreptul de a sesiza Curtea Constituțională pentru exercitarea controlului de constituționalitate *a priori*, fiind, așadar, îndeplinită această primă condiție de admisibilitate.

91. Referitor la *termenul* în care poate fi sesizată instanța de control constituțional, potrivit art. 15 alin. (2) din Legea nr. 47/1992, acesta este de 5 zile de la data depunerii legii adoptate la secretarii generali ai celor două Camere ale Parlamentului, respectiv de două zile, începând de la același moment, dacă legea a fost adoptată în procedură de urgență. Totodată, în temeiul art. 146 lit. a) teza întâi din Legea fundamentală, Curtea Constituțională se pronunță asupra constituționalității legilor înainte de promulgarea acestora, care, potrivit art. 77 alin. (1) teza a doua din Constituție, se face în termen de cel mult 20 de zile de la primirea legii adoptate de Parlament. Cu privire la acest aspect, din consultarea fișei referitoare la derularea procedurii legislative, Curtea constată că legea supusă controlului a fost adoptată, în procedură de urgență, de Camera Deputaților în data de 7 noiembrie 2018 și de Senat în data de 8 aprilie 2020, a fost depusă la secretarul general al Senatului pentru exercitarea dreptului de sesizare cu privire la neconstituționalitatea legii în data de 16 aprilie 2020, și apoi trimisă spre promulgare, în data de 21 aprilie 2020. Prezentele sesizări de neconstituționalitate au fost înregistrate la Curtea Constituțională în datele de 21 aprilie 2020 și 8 mai 2020. Într-o atare situație, luând act de faptul că sesizările de neconstituționalitate au fost formulate în termenul de 20 de zile prevăzut de art. 77 alin. (1) teza a doua din Constituție, Curtea constată că obiecția de neconstituționalitate este admisibilă sub aspectul respectării termenului în care poate fi sesizată instanța de control constituțional.

92. În vederea analizării îndeplinirii celei de-a treia condiții de admisibilitate — *obiectul* controlului de constituționalitate, respectiv stabilirea sferei de competență a Curții cu privire la legea dedusă controlului, Curtea constată că obiectul criticilor de neconstituționalitate se încadrează în competența Curții, acesta vizând Legea pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 39/2017 privind acțiunile în despăgubire în cazurile de încălcare a dispozițiilor legislației în materie de concurență, precum și pentru modificarea și completarea Legii

concretenței nr. 21/1996, lege adoptată de Parlament, dar nepromulgată, precum și Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 39/2017. De asemenea, examinând temeiurile constituționale invocate în susținerea sesizării de neconstituționalitate, precum și motivarea formulată, Curtea observă că obiectul criticii în prezenta cauză îl constituie procedura de adoptare a legii, conținutul normativ al acesteia, precum și procedura adoptării ordonanței de urgență a Guvernului pe care legea o aprobă.

93. 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.

94. Referitor la parcursul legislativ al legii supuse controlului de constituționalitate, conform informațiilor disponibile pe paginile oficiale de internet ale celor două Camere ale Parlamentului, Curtea observă că proiectul de Lege privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 39/2017 privind acțiunile în despăgubire în cazurile de încălcare a dispoziției de încălcare a dispozițiilor legislației în materie de concurență, precum și pentru modificarea și completarea Legii concurenței nr. 21/1996 a fost inițiat de Guvern și înregistrat la Senat, la data de 8 iunie 2017. Legea a fost calificată ca având caracter de lege organică. Anexate proiectului de lege sunt: tabelul de concordanță cu reglementările comunitare, Avizul Consiliului Legislativ nr. 385 din 25 mai 2017, expunerea de motive, forma inițiatorului, Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 39/2017, adresa de înaintare a inițiativei legislative pentru dezbateri și Hotărârea Guvernului privind supunerea spre adoptare a proiectului de Lege pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 39/2017. De asemenea, este prezentat și Avizul Consiliului Suprem de Apărare a Țării, adoptat prin Hotărârea nr. 42 din 23 mai 2017. La data de 12 iunie 2017, proiectul de lege a fost înregistrat pentru prezentare în Biroul permanent, Senatul fiind prima Cameră sesizată, și transmis pentru rapoarte și avize la comisiile de specialitate. La data de 3 octombrie 2017, proiectul de lege a fost adoptat de Senat și transmis Camerei Deputaților, spre dezbateri și adoptare. La data de 10 octombrie 2017, proiectul de lege a fost înregistrat la Camera Deputaților pentru dezbateri și prezentare în Biroul permanent. La data de 7 noiembrie 2018, proiectul de lege a fost adoptat cu amendamente de Camera Deputaților. La data de 9 noiembrie 2018, proiectul de lege este întors la Senat, cu mențiunea că, potrivit art. 75 alin. (4) și (5) din Constituție, prevederile care sunt de competența decizională a Senatului sunt înaintate acestuia, spre dezbateri și adoptare, care va decide definitiv asupra acestora. La data de 8 aprilie 2020, proiectul de lege a fost adoptat cu amendamente de Senat, iar la data de 21 aprilie 2020, a fost transmis Președintelui României, în vederea promulgării.

95. Cu titlu prealabil, Curtea reține că în cadrul controlului *a priori* de constituționalitate, exercitat asupra legilor de aprobare a ordonanțelor, se poate contesta și, implicit, instanța constituțională poate efectua controlul asupra aspectelor de constituționalitate extrinsecă și intrinsecă privind ordonanța astfel aprobată, întrucât „ordonanțele Guvernului aprobate de Parlament prin lege, în conformitate cu prevederile art. 115 alin. (7) din Constituție, încetează să mai fie acte normative de sine stătătoare și devin, ca efect al aprobării de către autoritatea legiuitoare, acte normative cu caracter de lege, chiar dacă, din rațiuni de tehnică legislativă, alături de datele legii de aprobare, conservă și elementele de identificare atribuite la adoptarea lor de către Guvern” (a se vedea în acest sens Decizia nr. 95 din 8 februarie 2006, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 177 din 23 februarie 2006). Prin urmare, Curtea a constatat că, în cadrul atribuției Curții Constituționale prevăzute la art. 146 lit. a) teza întâi din Constituție, pe calea controlului de constituționalitate a legii de aprobare a ordonanței guvernamentale se pot aduce în discuție critici de

neconstituționalitate extrinsecă ce vizează modul de adoptare a ordonanței, deci numai cu ocazia convertirii acesteia sub aspect formal în lege (a se vedea în acest sens Decizia nr. 1 din 11 ianuarie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 53 din 23 ianuarie 2012, Decizia nr. 214 din 9 aprilie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 435 din 3 iunie 2019).

96. În continuare, analizând critica de neconstituționalitate potrivit căreia atât legea criticată, cât și Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 39/2017 încalcă dispozițiile constituționale cuprinse în art. 1 alin. (3) și (5) privind principiul securității juridice și al legalității, în componenta referitoare la calitatea legii, precum și în art. 141, dat fiind faptul că nu s-a solicitat avizul Consiliului Economic și Social la elaborarea acestor acte normative, Curtea constată că aceasta este întemeiată, pentru următoarele considerente:

97. Cu titlu preliminar, referitor la răspunsul Guvernului adresat Curții Constituționale distinct de punctele de vedere formulate în cauză, Curtea precizează că, în procedura adoptării actelor normative, obligația solicitării avizelor Consiliului Legislativ sau CES se referă la o fază anterioară adoptării proiectului de act normativ de către Guvern ori dezbaterii parlamentare. În acest sens, relevante sunt dispozițiile art. 3 alin. (1) din Legea nr. 73/1993 pentru înființarea, organizarea și funcționarea Consiliului Legislativ, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1.122 din 29 noiembrie 2004, potrivit căruia: „*Proiectele de legi și propunerile legislative se supun dezbaterii Parlamentului cu avizul Consiliului Legislativ*”, precum și unele dispoziții din Legea nr. 248/2013 privind organizarea și funcționarea Consiliului Economic și Social, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 740 din 2 octombrie 2015, care consacră obligația inițiatorului proiectului de act normativ de a solicita avizul CES, spre exemplu: art. 2 alin. (1): „*Consiliul Economic și Social este consultat obligatoriu asupra proiectelor de acte normative inițiate de Guvern (...)*”; art. 5 lit. a): „*Consiliul Economic și Social exercită următoarele atribuții: a) avizează proiectele de acte normative din domeniile de specialitate prevăzute la art. 2 alin. (2), inițiate de Guvern, precum și propunerile legislative ale deputaților și senatorilor, invitând inițiatorii la dezbateri actelor normative.*”; art. 6 alin. (1), (2) și (8): „*(1) Inițiatorii pot participa la dezbateri actelor proiectului de act normativ, atât în comisiile permanente, cât și în Plenul Consiliului Economic și Social, la invitația Consiliului Economic și Social (...); (2) Avizul prevăzut la art. 2 alin. (1), în situația în care a fost emis în condițiile legii, sau punctele de vedere transmise conform prevederilor alin. (8) vor însoți în mod obligatoriu proiectul de act normativ, până la adoptare. (...); (8) Avizul Consiliului Economic și Social sau punctele de vedere ale părților se transmit în scris inițiatorului actului normativ, sub semnătura președintelui.*”; art. 7 alin. (2): „*Depășirea termenului prevăzut la alin. (1) dă dreptul inițiatorului să transmită proiectele de acte normative spre adoptare fără avizul Consiliului Economic și Social, cu menționarea acestei situații, conform prevederilor art. 5 lit. a).*”; art. 26 alin. (2): „*În cadrul comisiilor de specialitate sunt analizate proiectele de acte normative înaintate de inițiatori și sunt elaborate proiectele de avize ce vor fi supuse dezbaterii Plenului Consiliului Economic și Social*”.

98. Prin urmare, având în vedere că art. 1 alin. (5) din Legea fundamentală obligă la respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor, rezultă că, dacă domeniul de reglementare al unui act normativ se subsumează unuia dintre domeniile de specialitate ale Consiliului Economic și Social, enumerate la art. 2 din Legea nr. 248/2013, atunci inițiatorul proiectului de act normativ are obligația solicitării avizului Consiliului Economic și Social, în caz contrar fiind încălcat art. 141 raportat la art. 1 alin. (5) din Constituție (a se vedea, în acest sens, Decizia nr. 681 din 6 noiembrie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 190 din 11 martie 2019).



99. De asemenea, Curtea reține că nu există obligația de a se solicita avizarea ori de câte ori proiectul de lege suferă diverse modificări în Camera de reflecție sau în cea decizională. Art. 98 alin. (7) din Regulamentul Camerei Deputaților, art. 116 din Regulamentul Senatului sau art. 2 alin. (1) lit. b) din Legea nr. 73/1993 prevăd competența Consiliului Legislativ de a aviza, la cererea președintelui comisiei parlamentare sesizate în fond, amendamente supuse dezbaterii comisiei și proiectele de legi sau propunerile legislative primite de comisie după adoptarea lor de către una dintre Camerele Parlamentului. Însă ține de opțiunea președintelui comisiei parlamentare sesizate în fond să formuleze o asemenea cerere, legea sau regulamentul parlamentar nefiind imperative (a se vedea, în acest sens, Decizia Curții Constituționale nr. 731 din 6 noiembrie din 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 59 din 29 ianuarie 2020).

100. Revenind asupra criticii de neconstituționalitate, Curtea, din examinarea *expunerii de motive* a legii criticate și a *notei de fundamentare* a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 39/2017, constată că la rubrica „*Informații privind avizarea*”, se menționează doar Avizul Consiliului Legislativ nr. 385 din 25 mai 2017 și Avizul Consiliului Suprem de Apărare a Țării (CSAT) — Hotărârea CSAT nr. 42 din 23 mai 2017.

101. Curtea precizează că, potrivit art. 141 din Constituție, „*Consiliul Economic și Social este organul consultativ al Parlamentului și al Guvernului în domeniile de specialitate stabilite prin legea sa organică de înființare, organizare și funcționare.*”

102. De asemenea, în conformitate cu art. 2 alin. (1) din Legea nr. 248/2013 privind organizarea Consiliului Economic și Social, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 740 din 2 octombrie 2015, „*Consiliul Economic și Social este consultat obligatoriu asupra proiectelor de acte normative inițiate de Guvern sau a propunerilor legislative ale deputaților ori senatorilor. Rezultatul acestei consultări se concretizează în avize la proiectele de acte normative*”. În același timp, prevederile art. 2 alin. (2) lit. e) din Legea nr. 248/2013 stabilesc ca domeniu distinct de specialitate al Consiliului Economic și Social, domeniul privind **protecția consumatorului și concurența loială**. Potrivit art. 5 lit. a) din același act normativ, „*Consiliul Economic și Social exercită următoarele atribuții: a) avizează proiectele de acte normative din domeniile de specialitate prevăzute la art. 2 alin. (2), inițiate de Guvern, precum și propunerile legislative ale deputaților și senatorilor, invitând inițiatorii la dezbaterile actelor normative.*”

103. Totodată, Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative impune, prin art. 31 alin. (3), ca forma finală a instrumentelor de prezentare și motivare a proiectelor de acte normative să facă referiri la avizul Consiliului Legislativ și, după caz, al altor autorități avizatoare, precum Consiliul Economic și Social. Desigur că nu este obligatorie și obținerea unui aviz, iar procedura legislativă nu poate fi obstrucționată de pasivitatea autorităților avizatoare, însă, **în cauză, rezultă că un astfel de aviz nu a fost solicitat**. Or, este evident că atât legea criticată, cât și ordonanța guvernamentală pe care legea criticată o aprobă acoperă o sferă de relații sociale complexe, subsumate domeniului de specialitate privind **protecția consumatorului și concurența loială**. Astfel cum se reține în *expunerea de motive* a legii criticate, măsurile prevăzute în acest act normativ sunt preconizate să conducă la „crearea unui sistem eficient de aplicare privată a regulilor de concurență pe întreg spațiul Uniunii Europene, inclusiv România”, prin transpunerea Directivei 2014/104/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 noiembrie 2014 privind anumite norme care guvernează acțiunile în despăgubire în temeiul dreptului intern în cazul încălcărilor dispozițiilor legislației în **materie de concurență** a statelor membre și a Uniunii Europene, precum și la „asigurarea instrumentelor legale necesare Consiliului Concurenței pentru îndeplinirea misiunii de protejare a **consumatorului final**”, prin modificarea Legii nr. 21/1996.

104. În același timp, din examinarea *notei de fundamentare* a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 39/2017, Curtea observă că acest act normativ are ca obiect, așa cum susține și Guvernul, transpunerea în legislația națională a Directivei 2014/104/UE privind anumite norme care guvernează acțiunile în despăgubire în temeiul dreptului intern în cazul încălcărilor dispozițiilor legislației în materie de concurență a statelor membre și a Uniunii Europene, precum și o serie de modificări și completări aduse Legii concurenței nr. 21/1996, în scopul îmbunătățirii mecanismului de aplicare a normelor de concurență de către autoritatea de concurență. Din analiza Directivei menționate rezultă, potrivit art. 1, că obiectul și domeniul de aplicare ale acesteia vizează anumite norme necesare pentru a asigura că orice persoană care a suferit un prejudiciu cauzat de o încălcare a legislației în materie de concurență de către o întreprindere sau o asociație de întreprinderi își poate exercita în mod efectiv dreptul de a solicita respectivei întreprinderi sau asociații de întreprinderi o despăgubire integrală pentru prejudiciul respectiv. Directiva prevede, de asemenea, norme care **promovează concurența nedenaturată** pe piața internă și care îndepărtează obstacolele în calea funcționării adecvate a acesteia prin asigurarea unei protecții echivalente pe întregul cuprins al Uniunii pentru orice persoană care a suferit un astfel de prejudiciu. Totodată, Directiva prevede norme pentru coordonarea asigurării **respectării normelor de concurență** de către autoritățile în materie de concurență și pentru asigurarea respectării normelor respective prin acțiunile în despăgubire introduse în fața instanțelor naționale.

105. În raport cu acestea, este evident că domeniul vizat de Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 37/2019, care transpune directiva menționată, este circumscris domeniilor de specialitate ale CES referitoare la protecția concurenței loiale și a drepturilor consumatorilor. Prin urmare, inițiatorul proiectului de act normativ avea obligația de a solicita avizul CES anterior adoptării sale. Cu toate acestea, Guvernul, în calitate de inițiator, nu a îndeplinit această exigență de rang constituțional și legal. De altfel, neîndeplinirea acestei obligații nu a fost suplinită nici la nivelul Parlamentului, care, în cadrul procedurii parlamentare de dezbateră și adoptare a proiectului de lege de aprobare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 39/2017, în cele două Camere, avea posibilitatea solicitării avizelor, având în vedere modificările aduse în această etapă [a se vedea, spre exemplu, art. 94 alin. (1) lit. c) din Regulamentul Senatului, potrivit căruia: „*În vederea încadrării în termenele prevăzute la art. 93 alin. (3) și la art. 112—114 din prezentul regulament, precum și la art. 115 alin. (5) din Constituția României, republicată, proiectele de lege și propunerile legislative se înaintează Biroului permanent al Senatului, care dispune: c) solicitarea avizului Consiliului Legislativ, al Consiliului Economic și Social și al altor instituții sau organisme care, potrivit legii, au competența de avizare, dacă acesta nu a fost dat;*”].

106. În jurisprudența sa recentă, Curtea Constituțională a sancționat omisiunea solicitării avizului Consiliului Economic și Social în cazul unor acte normative al căror obiect de reglementare se referă la domeniile de specialitate ale Consiliului (a se vedea, spre exemplu, Decizia nr. 139 din 13 martie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 336 din 3 mai 2019, Decizia nr. 140 din 13 martie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 377 din 14 mai 2019, Decizia nr. 29 din 29 ianuarie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 128 din 19 februarie 2020).

107. În consecință, având în vedere dispozițiile constituționale și legale citate, Curtea constată că omisiunea solicitării avizului Consiliului Economic și Social cu prilejul adoptării Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 39/2017 este de natură să determine neconstituționalitatea extrinsecă a acestui act normativ, în raport cu prevederile art. 1 alin. (3) și (5), coroborate cu cele ale art. 141 din Constituție.



108. În acest context, în acord cu jurisprudența sa (a se vedea, spre exemplu, Decizia nr. 738 din 19 septembrie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 690 din 8 octombrie 2012, Decizia nr. 55 din 5 februarie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 136 din 25 februarie 2014, Decizia nr. 761 din 17 decembrie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 46 din 20 ianuarie 2015), Curtea reține că viciul de neconstituționalitate extrinsecă al Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 39/2017 nu poate fi acoperit prin adoptarea unei legi de aprobare. Legea care aprobă o ordonanță de urgență neconstituțională este ea însăși neconstituțională. În aceste condiții, Curtea constată că Legea pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 39/2017, în ansamblul său, încalcă, de asemenea, dispozițiile art. 1 alin. (3) și (5), coroborate cu cele ale art. 141 din Constituție.

109. Întrucât a fost constatat viciul de neconstituționalitate de natură extrinsecă mai sus arătat, care, în final, atrage neconstituționalitatea legii criticate și a ordonanței

110. 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 unanimitate de voturi,

### CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

În numele legii

DECIDE:

Admite obiecția de neconstituționalitate formulată de Guvernul României, de 47 de senatori aparținând Grupurilor parlamentare ale Partidului Național Liberal, Uniunii Salvați România și Uniunii Democrate a Maghiarilor din România și de Președintele României și constată că Legea pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 39/2017 privind acțiunile în despăgubire în cazurile de încălcare a dispozițiilor legislației în materie de concurență, precum și pentru modificarea și completarea Legii concurenței nr. 21/1996, precum și Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 39/2017 sunt neconstituționale, în ansamblul lor.

Definitivă și general obligatorie.

Decizia se comunică Președintelui României, președinților celor două Camere ale Parlamentului și prim-ministrului și se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I.

Pronunțată în ședința din data de 3 iunie 2020.

PREȘEDINTELE CURȚII CONSTITUȚIONALE

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

Magistrat-asistent,  
**Simina Popescu-Marin**

EDITOR: PARLAMENTUL ROMÂNIEI — CAMERA DEPUTAȚILOR



„Monitorul Oficial” R.A., Str. Parcului nr. 65, sectorul 1, București; C.I.F. RO427282,  
IBAN: RO55RNCB0082006711100001 Banca Comercială Română — S.A. — Sucursala „Unirea” București  
și IBAN: RO12TREZ7005069XXX000531 Direcția de Trezorerie și Contabilitate Publică a Municipiului București  
(alocat numai persoanelor juridice bugetare)

Tel. 021.318.51.29/150, fax 021.318.51.15, e-mail: marketing@ramo.ro, internet: www.monitoruloficial.ro

Adresa pentru publicitate: Centrul pentru relații cu publicul, București, șos. Panduri nr. 1,  
bloc P33, parter, sectorul 5, tel. 021.401.00.73, fax 021.401.00.71 și 021.401.00.72

Tiparul: „Monitorul Oficial” R.A.

