



PRIM MINISTRU

**Domnule președinte,**

În conformitate cu prevederile art. 111 alin. (1) din Constituție, Guvernul României formulează următorul

## **PUNCT DE VEDERE**

referitor la *proiectul de lege privind unele măsuri pentru protejarea intereselor naționale în activitatea economică*, provenit dintr-o propunere legislativă inițiată de domnul senator PSD Șerban Nicolae și un grup de senatori PSD (**Bp.131/2020, L 289/2020**).

### **I. Principalele reglementări**

Inițiativa legislativă are ca obiect de reglementare instituirea unor măsuri pentru protejarea intereselor naționale în activitatea economică. În acest sens, se propune:

- instituirea interdicției de înstrăinare a participațiilor statului la companiile și societățile naționale, la bănci, precum și la orice altă societate la care statul are calitatea de acționar, indiferent de cota de participație deținută, pentru o perioadă de doi ani;

- suspendarea, pe o perioadă de doi ani, a operațiunilor privind înstrăinarea participațiilor statului la companiile și societățile naționale, precum și la societățile la care statul are calitatea de acționar începute

anterior intrării în vigoare a prezentei inițiative legislative, cu excepția operațiunilor post-privatizare și operațiunilor specifice privatizării, în cazul în care transferul dreptului de proprietate asupra participațiilor deținute de stat s-a realizat;

- suspendarea, corespunzătoare, a dispozițiilor *Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 88/1997 privind privatizarea societăților comerciale, cu modificările și completările ulterioare*, și ale *Legii nr.137/2002 privind unele măsuri pentru accelerarea privatizării, cu modificările și completările ulterioare*;

- acordarea posibilității statului de a dobândi participații la societățile care desfășoară activități economice în anumite domenii.

## **II. Observații**

1. Promovarea unei propuneri legislative prin care să se interzică vânzarea unor participații ale statului la operatorii economici, indiferent de mărimea pachetului de acțiuni deținut și de metoda de înstrăinare, precum și suspendarea legislației incidente este de natură să producă neîncredere în mediul economic, afectat inclusiv de criza determinată de pandemia COVID-19 și să crească reticența investitorilor cu privire la economia României.

Nu considerăm necesară o astfel de interdicție, din perspectiva faptului că deciziile cu privire la orice proces de vânzare de acțiuni se iau de regulă în urma unei atente analize de impact, iar în cazul societăților de interes strategic din domeniul utilităților este necesară aprobarea Guvernului.

De asemenea, este de remarcat că, în ultimii ani, s-au derulat cu precădere vânzări de pachete minoritare de acțiuni prin intermediul piețelor reglementate (cum ar fi Bursa de Valori București), cu avantajele bine cunoscute ale folosirii acestei metode, cu mențiunea că vânzarea se face la momentul identificării ferestrelor de oportunitate.

În principiu, un act normativ privind protejarea intereselor naționale în situații precum cea creată de pandemia declarată de Organizația Mondială a Sănătății, prilej cu care, în baza *Decretului Președintelui României 195/2020 privind instituirea stării de urgență pe teritoriul României*, s-au instituit unele măsuri excepționale de natură politică, economică și de ordine publică, nu poate avea consecințe benefice în

măsura în care nu creează alte disfuncționalități în plan orizontal și limitează într-adevăr pierderile economice induse de situația existentă.

Pentru operatorii economici de interes strategic, ca de exemplu pentru cei din domeniul utilităților, strategia de privatizare se inițiază, după caz, de către Ministerul Economiei, Energiei și Mediului de Afaceri și se supune spre aprobare Guvernului. Pentru ceilalți operatori economici, ministerul elaborează strategia de privatizare.

Dispozițiile incidente în materia privatizării nu pot fi suspendate în integralitatea lor, având în vedere ca acestea reglementează și alte acțiuni, cum ar fi închirierea, realizarea de investiții cu majorare de capital social, societăți mixte sau vânzarea/transferul de active, active sociale, preluare active funcționale etc.

2. În ceea ce privește măsurile propuse la art. 1 și art. 2 din inițiativa legislativă, remarcăm că se preconizează interzicerea înstrăinării participațiilor statului, indiferent de cota de participație deținută, precum și suspendarea oricăror operațiuni privind înstrăinarea participațiilor statului începute anterior intrării în vigoare a prezentei legi. Referitor la interdicția de a înstrăina orice participație a statului pe o perioadă de doi ani arătăm că, deși această măsură de inalienabilitate temporară poate apărea ca o măsură de protejare a proprietății private a statului, în realitate, ea înseamnă cel mult o măsură de conservare a capitalului privat al statului, deoarece în activitatea de gestionare a proprietății sale private, statul este necesar să se comporte ca un investitor privat prudent și diligent. Or, o anumită imobilizare a resurselor investiționale ale statului, indiferent de împrejurări și de consecințe, nu și-ar mai putea atinge scopul atunci când chiar actele de conservare ale unui patrimoniu ar presupune inclusiv realizarea unor acte de dispoziție pentru a preîntâmpina o pagubă mai mare decât dacă nu s-ar încheia actul de dispoziție.

În acest sens, dispoziția de indisponibilizare a participațiilor statului pe o perioadă de doi ani conform art. 1 propus ar putea crea premisele unor vicii de neconstituționalitate prin raportare la art. 44 din *Constituția României, republicată*, cu referire la garantarea și ocrotirea proprietății private a statului, în măsura în care nu există niciun fel de garanții legale că pe perioada de doi ani nu vor apărea situații în care pagubele aduse proprietății private a statului să nu poată fi preîntâmpinate sau limitate decât prin acte de dispoziție, similar cu situația oricărui investitor privat prudent și diligent.

În privința protejării intereselor statului cu referire la participațiile sale în economie, observăm că sistemul legislativ în vigoare prezintă următoarele caracteristici:

- statul român și-a asumat demersul de reducere a participației sale în economie conform art. 1 din *Ordonanța de urgență a Guvernului nr.88/1997* și art. 1 din *Legea 137/2002*;

- în temeiul art. 25 lit. m) din *Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ, cu modificările și completările ulterioare*, Guvernul administrează proprietatea privată a statului și, în acest sens are mandat de a înfăptui politica de privatizare conform art. 4<sup>1</sup> din *Ordonanța de urgență a Guvernului nr.88/1997*;

- instituțiile publice implicate în privatizare administrează participațiile statului și configurează decizii investiționale cu privire la ele, în funcție de situațiile concrete în care se află societățile respective. În acest sens, în afară de sectorul societăților strategice, pentru care decizia aparține Guvernului, deciziile privind actele de dispoziție asupra participațiilor statului se iau de către instituțiile publice implicate (art. 4<sup>1</sup> și 4<sup>3</sup> din *Ordonanța de urgență a Guvernului nr.88/1997* și art. 5<sup>1</sup> din *Legea 137/2002*).

Prin urmare, configurarea deciziei privind participațiile statului beneficiază de suficientă flexibilitate pentru a putea adapta răspunsul statului la diversele situații în care se pot regăsi participațiile sale. În plus, conform legislației în vigoare, deciziile privind participațiile statului se situează la nivel guvernamental, dat fiind că legiuitorul primar a acordat deja Guvernului mandat în acest sens, iar o măsură precum cea propusă prin art. 1 poate avea semnificația revocării acestui mandat, deși forul legislativ suprem nu se poate erija în instituție publică implicată, deoarece un asemenea demers ar fi contrar art. 1 alin. (4) și art. 61 din *Constituția României, republicată*.

Referitor la "*suspendarea*" proceselor de privatizare în curs, menționăm că, în temeiul art. 9 din *Legea 137/2002*, "*În mod excepțional, în raport cu circumstanțele economice și cu interesul manifestat de potențialii cumpărători ori ținând seama de alte condiții care ar putea influența negativ rezultatele unui proces de privatizare, conducerea instituției publice implicate poate decide, pentru societățile comerciale la care instituția publică implicată stabilește strategia de privatizare, modificarea sau revocarea ofertei de vânzare, precum și schimbarea metodei de privatizare, potrivit principiilor din prezenta lege, în condițiile prevăzute în normele metodologice emise în aplicarea acesteia*", iar în

temeiul art. 5 din *Normele metodologice de aplicare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 88/1997 privind privatizarea societăților comerciale, cu modificările și completările ulterioare, și a Legii nr.137/2002 privind unele măsuri pentru accelerarea privatizării, aprobate prin Hotărârea Guvernului 577/2002, cu modificările și completările ulterioare*: "În raport cu circumstanțele economice și politice naționale sau internaționale, cu interesul manifestat de potențialii cumpărători ori ținându-se seama de alte condiții care ar putea influența negativ rezultatele unui anumit proces de privatizare, pentru societățile comerciale aflate în programe speciale de privatizare și/sau pentru societățile comerciale de interes strategic Guvernul poate decide în orice moment modificarea strategiei concrete de privatizare, suspendarea sau întreruperea procesului". Prin urmare, orice proces de privatizare poate fi chiar sistat de către instituțiile publice implicate fără a fi necesară intervenția legislativă a Parlamentului.

3. Referitor la art. 2 alin. (2), respectiv sintagma "*în cazul în care transferul dreptului de proprietate asupra participațiilor deținute de stat s-a realizat*", observăm că această sintagmă cuprinde o contradicție, deoarece se referă la transferul dreptului de proprietate care are ca obiect material "*participații deținute de stat*". Prin urmare se confundă conform limbajului vorbit uzual situația de drept - transferul dreptului de proprietate - cu situația de fapt - deținerea participațiilor de către stat, deși, de fapt, calitatea statului față de aceste participații este de proprietar.

În plus, față de sintagma anterior citată observăm că mecanismele contractuale de transfer al dreptului de proprietate asupra unor participații ale statului este necesar să se raporteze la metodele de privatizare, între care variate forme de vânzare, inclusiv cele afectate de condiții suspensive. Un exemplu de condiție suspensivă ar fi autorizarea procesului de privatizare prin raportare la regulile europene în materie de ajutor de stat. Or, în acest context, deși dreptul de proprietate nu s-a transmis contractul de privatizare este deja încheiat și indisponibilizarea participației care face obiectul contractului ar echivala cu o denunțare unilaterală a contractului, ceea ce presupune și nașterea unor creanțe ale cocontractantului împotriva statului, inclusiv personal, a celor care au contribuit la luarea deciziei de indisponibilizare a activelor vizate de contract. Prin urmare, în măsura în care interdicția preconizată va viza și participații din contracte de vânzare sub condiții suspensive se pot crea premisele unor vicii de

neconstituționalitate prin raportare la art. 44 din *Constituție*, din perspectiva proprietății private a statului.

4. Din perspectiva reglementării posibilității statului român de a dobândi, în oricare din modalitățile prevăzute de lege, participații la societăți care desfășoară activități economice în domeniile enumerate la art. 4 alin.(3) cu respectarea dispozițiilor privind ajutorul de stat, concurența și competitivitatea, precizăm că norma are caracter declarativ, contrar dispozițiilor de tehnică legislativă potrivit cărora „*prin modul de exprimare actul normativ trebuie să asigure dispozițiilor sale un caracter obligatoriu*”.

De asemenea, reglementarea alternativei de creștere a participației statului în economie presupune un cadru legal coerent și precis, tocmai pentru ca instituțiile publice implicate să își poată configura decizia, fie de a diminua participația conform cadrului existent, fie de a o crește conform cadrului preconizat. În acest sens, art. 4 propus nu se integrează armonios în ansamblul legislației, contrar art. 1 alin. (5) din *Constituție*. În acest sens, Curtea Constituțională a statuat că „*normele de tehnică legislativă referitoare la integrarea proiectului în ansamblul legislației statuează că actul normativ trebuie să se integreze organic în sistemul legislației, scop în care actul normativ trebuie corelat cu prevederile actelor normative de nivel superior sau de același nivel cu care se află în conexiune art. 13 lit. a) din Legea nr. 24/2000*”<sup>1</sup>, precum și faptul că „*Legiferarea rămâne atribuția exclusivă a Parlamentului, care, însă, în procesul de elaborare a actelor normative, are obligația de a respecta principiile constituționale și să gândească, în consecință, un sistem legislativ coerent, armonios coordonat și eficient, care să protejeze valorile statului de drept și să asigure un echilibru just între interesele colective, pe de o parte, și cele individuale, pe de altă parte*”<sup>2</sup>.

În plus, textul propus pentru art. 4 face trimitere la "*condițiile legii*" în care statul ar putea să dobândească participații în economie, ceea ce nu corespunde cadrului legal existent. Astfel, folosirea sintagmei „*în condițiile legii*”, fără a preciza concret la dispozițiile căror legi se face

---

<sup>1</sup> A se vedea paragraful 27 din *Decizia Curții Constituționale nr. 363/2015 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 6 din Legea nr. 241/2005 pentru prevenirea și combaterea evaziunii fiscale*.

<sup>2</sup> A se vedea paragraful 38 din *Decizia Curții Constituționale nr. 75/2015 referitoare la excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 19 alin. (1) și (3) din Legea partidelor politice nr. 14/2003*.

trimiterea, este contrară prevederilor art. 39 alin. (1) din *Legea nr.24/2000*<sup>3</sup>.

Potrivit acestor dispoziții „*Referirea într-un act normativ la alt act normativ se face prin precizarea categoriei juridice a acestuia, a numărului său, a titlului și a datei publicării acelu act sau numai a categoriei juridice și a numărului, dacă astfel orice confuzie este exclusă*”. Semnalăm că, la acest moment, măsuri de creștere a participațiilor statului în economie sunt prevăzute doar în art. 15 din *Ordonanța de urgență a Guvernului 20/2014 privind stabilirea unor măsuri de eficientizare a activității de privatizare pentru dezvoltarea în condiții de profitabilitate a activității operatorilor economici cu capital de stat, pentru exercitarea drepturilor și îndeplinirea obligațiilor ce decurg din calitatea de acționar a statului la anumiți operatori economici, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative, cu modificările și completările ulterioare*.

5. Nu în ultimul rând, menționăm situația specială a *Ordonanței de urgență a Guvernului 100/2018 privind cadrul general aplicabil fondurilor suverane de dezvoltare și investiții, cu modificările și completările ulterioare*, care, în măsura în care nu a fost încă aplicată, urmează să nu mai poată fi aplicată având în vedere măsurile de inalienabilitate temporară a capitalului privat al statului conform art. 1 din inițiativa legislativă.

6. Referitor la conținutul *Expunerii de motive*, precizăm că acesta nu a fost elaborat cu respectarea cerințelor prevăzute de *Legea nr. 24/2000*.

Astfel, potrivit dispozițiilor art. 6 alin. (1)<sup>4</sup> și ale art. 31 alin. (1)<sup>5</sup> instrumentul de prezentare și motivare trebuie să includă cerințele care

---

<sup>3</sup> Astfel cum a statuat și Curtea Constituțională în *Decizia nr. 17/2015 asupra obiecției de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii privind securitatea cibernetică a României*, paragraful 93: „De asemenea, cu excepția cazurilor în care trimiterea vizează chiar legea securității cibernetice, situație în care s-a folosit sintagma „prezentă lege”, legea folosește în repetate rânduri sintagmele „potrivit legii”, „conform competențelor prevăzute de lege” sau „în condițiile legii”, fără a preciza concret la dispozițiile căror legi se face trimiterea. Această situație se regăsește în cuprinsul art. 7 alin. (1) lit. d), art. 10 alin. (2) și (5), art. 11 alin. (1) lit. j), art. 15 alin. (8), art. 19 alin. (6), art. 20 alin. (1) lit. h), art. 21 alin. (1), art. 21 alin. (2) lit. d), art. 27 alin. (1), art. 27 alin. (2) lit. b) din lege. Cu privire la aceste aspecte, Curtea menționează că, potrivit art. 39 alin. (1) - *Referirea la alt act normativ, din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, „referirea într-un act normativ la alt act normativ se face prin precizarea categoriei juridice a acestuia, a numărului său, a titlului și a datei publicării acelu act sau numai a categoriei juridice și a numărului, dacă astfel orice confuzie este exclusă”*.

<sup>4</sup> (1) *Proiectul de act normativ trebuie să instituie reguli necesare, suficiente și posibile care să conducă la o cât mai mare stabilitate și eficiență legislativă. Soluțiile pe care le cuprinde trebuie să fie temeinic fundamentate, luându-se în considerare interesul social, politica legislativă a statului român și cerințele corelării cu ansamblul reglementărilor interne și ale armonizării legislației naționale cu legislația comunitară și cu tratatele internaționale la care România este parte, precum și cu jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului.*

reclamă intervenția normativă, cu referire la insuficiențele și neconcordanțele reglementărilor în vigoare, impactul socioeconomic, impactul asupra sistemului juridic, consultările derulate în vederea elaborării proiectului de act normativ, organizațiile și specialiștii consultați, precum și activitățile de informare publică.

În considerarea celor menționate mai sus, invocăm considerentele *Deciziei Curții Constituționale nr. 139/2019 referitoare la obiecția de neconstituționalitate a Legii pentru completarea Ordonanței Guvernului nr. 13/2011 privind dobânda legală remuneratorie și penalizatoare pentru obligații bănești, precum și pentru reglementarea unor măsuri financiar-fiscale în domeniul bancar, prin care s-a reținut că „motivarea formală, fără o temeinică fundamentare a legii, afectează calitatea și predictibilitatea sa, cu consecința încălcării prevederilor art. 1 alin. (5) din Constituție”. În aceeași decizie a fost statuat și că „Fundamentarea temeinică a inițiativelor legislative reprezintă o exigență impusă de dispozițiile constituționale menționate, întrucât previne arbitrarul în activitatea de legiferare, asigurând că legile propuse și adoptate răspund unor nevoi sociale reale și dreptății sociale. Accesibilitatea și previzibilitatea legii sunt cerințe ale principiului securității raporturilor juridice, constituind garanții împotriva arbitrarului, iar rolul controlului de constituționalitate este de a asigura aceste garanții, opuse oricărei intervenții legislative arbitrare. Astfel fiind, Curtea reține că lipsa*

---

<sup>5</sup> (1) Instrumentul de prezentare și motivare include conținutul evaluării impactului actelor normative, cuprinzând următoarele secțiuni:

a) motivul emiterii actului normativ - cerințele care reclamă intervenția normativă, cu referire specială la insuficiențele și neconcordanțele reglementărilor în vigoare; principiile de bază și finalitatea reglementărilor propuse, cu evidențierea elementelor noi; concluziile studiilor, lucrărilor de cercetare, evaluărilor statistice; referirile la documente de politici publice sau la actul normativ pentru a căror implementare este elaborat respectivul proiect. Pentru ordonanțele de urgență vor fi prezentate distinct elementele obiective ale situației extraordinare care impune reglementarea imediată, nefiind suficientă utilizarea procedurii parlamentare de urgență, precum și eventualele consecințe care s-ar produce în lipsa luării măsurilor legislative propuse;

b) impactul socioeconomic - efectele asupra mediului macroeconomic, de afaceri, social și asupra mediului înconjurător, inclusiv evaluarea costurilor și beneficiilor;

c) impactul financiar asupra bugetului general consolidat atât pe termen scurt, pentru anul curent, cât și pe termen lung (pe 5 ani), inclusiv informații cu privire la cheltuieli și venituri;

d) impactul asupra sistemului juridic - implicațiile pe care noua reglementare le are asupra legislației în vigoare; compatibilitatea cu reglementările comunitare în materie, determinarea exactă a acestora și, dacă este cazul, măsurile viitoare de armonizare care se impun; deciziile Curții de Justiție a Uniunii Europene și alte documente relevante pentru transpunerea sau implementarea prevederilor legale respective; implicațiile asupra legislației interne, în cazul ratificării sau aprobării unor tratate ori acorduri internaționale, precum și măsurile de adaptare necesare; preocupările în materie de armonizare legislativă;

e) consultările derulate în vederea elaborării proiectului de act normativ, organizațiile și specialiștii consultați, esența recomandărilor primite;

f) activitățile de informare publică privind elaborarea și implementarea proiectului de act normativ;

g) măsurile de implementare - modificările instituționale și funcționale la nivelul administrației publice centrale și locale.



*motivării soluțiilor legislative este de natură să aducă atingere și dispozițiilor art. 1 alin. (3) din Constituție, care consacră statul de drept și principiul dreptății (...)"*.

Așadar, arătăm că fundamentarea temeinică a inițiativelor legislative reprezintă o exigență impusă de dispozițiile constituționale menționate, întrucât previne arbitrarul în activitatea de legiferare, asigurând că legile propuse și adoptate răspund unor nevoi sociale reale și dreptății sociale.

### **III. Punctul de vedere al Guvernului**

Având în vedere considerentele menționate, **Guvernul nu susține adoptarea acestei inițiative legislative.**

Cu stimă,

**Ludovic ORBAN**  
**PRIM-MINISTRU**

Domnului deputat **Ion-Marcel CIOLACU**

Președintele Camerei Deputaților