



**Parlamentul României**  
**Camera Deputaților**



*Grupul Parlamentar al Partidului Național Liberal*

---

Telefon: (021) 414 10 70

Fax: (021) 414 10 72

E-mail: [pnl@cdep.ro](mailto:pnl@cdep.ro)

C ă t r e,

**Secretariatul General al Camerei Deputaților**

**Doamnei Silvia Claudia MIHALCEA**

*Doamnă Secretar General,*

În temeiul prevederilor art. 146, lit. a) din Constituție și în baza art. 15, alin. (1) și (2) din Legea 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, în numele semnatarilor, vă înaintăm ***Sesizarea*** la Curtea Constituțională cu privire la ***Legea pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.76/2017 privind înființarea Societății Editura Didactică și Pedagogică-S.A. ca urmare a reorganizării Regiei Autonome „Editura Didactică și Pedagogică” prin transformare (PL-x nr. 600/2017), adoptată în ședința din data de 20 martie 2017.***

**Lider Grup PNL**

**Raluca TURCAN**



**Parlamentul României**  
**Camera Deputaților**



*Grupul Parlamentar al Partidului Național Liberal*

**Telefon: (021) 414 10 70**

**Fax: (021) 414 10 72**

**E-mail: [pnl@cdep.ro](mailto:pnl@cdep.ro)**

**Domnului Valer DORNEANU,**  
**Președintele Curții Constituționale**

Stimate domnule Președinte,

În temeiul art. 146 lit. a) din Constituția României, al art. 11 lit. a) raportat la art. 15, alin. (1) din Legea 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, republicată, parlamentarilor enumerați în tabelul anexat formulează prezenta

**SESIZARE DE NECONSTITUȚIONALITATE**

cu privire la Legea privind aprobarea OUG nr.76/2017, publicată în Monitorul Oficial al României, partea I, nr.835 din 20 Octombrie 2017, privind înființarea Societății Editura Didactică și Pedagogică S.A. ca urmare a reorganizării Regiei Autonome „Editura Didactică și Pedagogică” prin transformare

***Situația de fapt***

Guvernul a adoptat, în data de 11.10.2017, OUG nr.76/2017, însoțită de o anexă reprezentând Actul Constitutiv al Societății Editura Didactică și Pedagogică S.A.

Proiectul de lege privind aprobarea OUG nr.76/2017 a fost adoptat de Senat, în calitate de prima cameră sesizată, în data de 18 decembrie 2017, iar de Camera Deputaților, în data de 20 martie 2018, în calitate de cameră decizională.

Actul normativ, adoptat în regim de urgență, se încadrează în categoria legilor ordinare.

## **I. Admisibilitatea sesizării de neconstituționalitate**

În privința admisibilității sesizării de neconstituționalitate privind Legea de aprobare a Ordonanței de Urgență a Guvernului României nr.76/2017, publicată în Monitorul Oficial al României, partea I, nr.835 din 20 Octombrie 2017, referitor la înființarea Societății Editura Didactică și Pedagogică S.A. ca urmare a reorganizării Regiei Autonome „Editura Didactică și Pedagogică” prin transformare, jurisprudența constituțională a consacrat că ordonanța de urgență, după parcurgerea procedurii parlamentare de dezbatere și aprobare, își încetează existența ca act juridic normativ, adoptat de Guvern, și devine lege. Din această perspectivă sesizarea de neconstituționalitate poate viza atât dispozițiile legii de aprobare a ordonanței de urgență cât și conținutul acestei ordonanțe. Prin decizia nr.1257/2009, Curtea Constituțională a statuat că „după aprobarea ordonanței de urgență de către Parlament, controlul de constituționalitate se exercită față de legea de aprobare a ordonanței de urgență de către Parlament, al cărei conținut este chiar ordonanța guvernamentală. Altfel spus, legea de aprobare integrează, în totalitate, prevederile din ordonanța aprobată, iar, prin aprobare, ordonanța de urgență încetează să mai existe ca act juridic normativ, distinct; aprobarea dă naștere, însă, unui act normativ nou care a absorbit și ordonanța de urgență. Ca atare, Curtea consideră că, întrucât devin parte integrantă a legii de aprobare, dispozițiile ordonanței de urgență pot fi supuse controlului de constituționalitate, în condițiile art.146 lit.a) din legea fundamentală.

Considerăm că sesizarea noastră de neconstituționalitate privind Legea de aprobare a Ordonanței de Urgență a Guvernului României nr.76/2017, publicată în Monitorul Oficial al României, partea I, nr.835 din 20 Octombrie 2017, privind înființarea Societății Editura Didactică și Pedagogică S.A. ca urmare a reorganizării Regiei Autonome „Editura Didactică și Pedagogică” prin transformare este admisibilă din punct de vedere constituțional și legal, îndeplinind atât condițiile prevăzute de art.146 lit. a) din Constituția României cât și condițiile prevăzute de Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale.

## **II. Motive extrinseci de neconstituționalitate**

**II.1. Legea de aprobare a Ordonanței de Urgență a Guvernului României nr.76/2017, publicată în Monitorul Oficial al României, partea I, nr.835 din 20 Octombrie 2017, privind înființarea Societății Editura Didactică și Pedagogică S.A. ca urmare a reorganizării Regiei Autonome „Editura Didactică și Pedagogică” prin transformare este neconstituțională deoarece încalcă dispozițiile normative ale art.31 alin.(1) lit. a) din**

**Legea nr.24/2000 referitoare la motivarea urgenței, a caracterului excepțional, existent în momentul adoptării ordonanței de urgență.**

Guvernul României, în realizarea exigențelor constituționale și legale pentru elaborarea și adoptarea ordonanțelor de urgență, trebuie să analizeze și să motiveze existența a patru condiții în raport cu care este posibilă adoptarea unui act normativ care să îmbrace forma ordonanței de urgență.

Potrivit **art.115** din Constituție, Guvernul are competență normativă fie dintr-o lege de abilitare, în cazul ordonanțelor simple, fie direct din Constituție în cazul ordonanțelor de urgență. A se vedea în acest sens inclusiv Decizia Curții Constituționale nr.1189 din 20 septembrie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I nr.808 din 16 noiembrie 2011.

Cu toate acestea, competența normativă a Guvernului în ceea ce privește ordonanțele de urgență nu este una nelimitată, ci circumscrisă condițiilor prevăzute la **art.115 alin.(4)** și **alin.(6)**, mandatului constituțional, respectiv:

- a) Existența unei situații extraordinare;
- b) Urgența reglementării;
- c) Obiectul ordonanței să fie o reglementare, un act cu caracter normativ;
- d) Să nu fie adoptate în domeniul legilor constituționale, să **nu afecteze** regimul instituțiilor fundamentale ale statului, **drepturile, libertățile** și îndatoririle **prevăzute de Constituție**, drepturile electorale ori să vizeze măsuri de trecere silită a unor bunuri în proprietatea publică.

De asemenea, Guvernul are obligația de a motiva urgența în cuprinsul ordonanței de urgență adoptate, respectiv să arate în mod explicit și detaliat:

- de ce a fost nevoie ca situația respectivă să fie reglementată pe cale de ordonanță de urgență;
- de ce nu s-a putut folosi un alt instrument juridic la îndemâna Guvernului, spre exemplu unul administrativ;
- de ce nu a fost posibilă lăsarea la latitudinea Parlamentului a reglementării respective, inclusiv folosirea unei adoptări de lege în procedură de urgență.

### **Art.115 Delegarea legislativă**

...

*(4) Guvernul poate adopta ordonanțe de urgență numai în situații extraordinare a căror reglementare nu poate fi amânată, având obligația de a motiva urgența în cuprinsul acestora.*

...

*(6) Ordonanțele de urgență nu pot fi adoptate în domeniul legilor constituționale, nu pot afecta regimul instituțiilor fundamentale ale statului, drepturile, libertățile și îndatoririle prevăzute de Constituție, drepturile electorale și nu pot viza măsuri de trecere silită a unor bunuri în proprietate publică.*

În ceea ce privește ordonanța de urgență criticată prin prezenta sesizare, apreciem că adoptarea ei de către Guvernul României a fost făcută cu eludarea următoarelor cerințe constituționale:

- a) să existe o situație extraordinară de natură a impune intervenția Guvernului;
- b) să existe o urgență a reglementării sau altfel spus imposibilitatea amânării;
- c) conținutul ordonanței de urgență să fie unul normativ;
- d) reglementarea adoptată nu trebuie să afecteze un drept ori o libertate prevăzute de Constituție.

#### **a) Existența situației de urgență**

În mod constant, Curtea Constituțională a definit situația extraordinară ca fiind o împrejurare de fapt neobișnuită și intempestivă, care are un grad mare de abatere de la obișnuit, care este obiectivă și surprinde instituțiile statului ce nu au la îndemână alt instrument juridic de a reacționa. În aceeași măsură, situația respectivă nu trebuie să fie rezultatul pasivității Guvernului ori a culpei proprii. A se vedea în acest sens Decizia nr.83 din 19 mai 1998 publicată în Monitorul Oficial al României Partea I nr.211 din 08 iunie 1998 sau Decizia nr.14 din 18 februarie 2011 publicată în Monitorul Oficial al României Partea I nr.266 din 15 aprilie 2011.

În cazul de față, nu putem vorbi de un caracter intempestiv, neașteptat atâta vreme cât situația referitoare la deficiențele în asigurarea manualelor școlare erau cunoscute de multă vreme atât de opinia publică cât și de Guvern. De altfel, Guvernul nici nu ascunde faptul că avea cunoștință de situația respectivă arătând în Preambulul și în Nota de fundamentare a ordonanței de urgență faptul că respectiva situație era *“deja perpetuă în ultimii ani ....”*

În același timp, trebuie observat că nici cerința de a nu exista o culpă a Guvernului nu poate fi reținută atâta vreme cât Ministerul Educației Naționale este în subordinea Guvernului, iar Regia Autonomă “Editura Didactică și Pedagogică” în coordonarea Ministerului Educației Naționale, a se vedea în acest sens Hotărârea nr. 645/1991 privind înființarea Regiei Autonome Editura Didactică și Pedagogică pentru editarea manualelor școlare, a manualelor universitare și a altor lucrări destinate învățământului, precum și prevederile Regulamentului de organizare și funcționare a regiei respective.

Având în subordinea sa atât Ministerul Educației Naționale, autoritatea contractantă a manualelor școlare, cât și, prin intermediul ministerului, Regia Autonomă “Editura Didactică și Pedagogică”, Guvernul putea să ia o serie întreagă de măsuri administrative pentru o mai bună organizare a procesului de achiziție a manualelor școlare. Astfel de măsuri administrative puteau consta în demararea din timp a procesului de achiziție publică, stabilirea unor reguli clare și precise de achiziție, reorganizarea propriei regii, organizarea unor cursuri de pregătire a personalului implicat în procedura de organizare a licitațiilor publice etc.

Așa fiind, Guvernul nu poate susține în mod argumentat că nu a cunoscut situația manualelor școlare și că nu avea la îndemână instrumente administrative pentru rezolvarea disfuncționalităților.

În aceeași logică, cunoscând că situația respectivă se repetă de la an la an, chiar și în ipoteza în care nu ar fi avut la îndemână un instrument administrativ de corectare a ei, Guvernul ar fi putut iniția un proiect de lege propunând Parlamentului adoptarea în regim de urgență a unor reglementări de natură a oferi soluții legislative. Nu a făcut-o lăsând lucrurile să treneze deși cunoștea situația, avea la îndemână instrumentele legale necesare precum și obligația de a interveni.

În concluzie, apreciem că, din această perspectivă, la data adoptării ordonanței de urgență nu era o situație extraordinară, în sensul consacrat de Curtea Constituțională, care să necesite și să justifice adoptarea ei.

#### **b) Urgența reglementării sau altfel spus imposibilitatea amânării.**

Așa cum a stabilit Curtea Constituțională prin Decizia nr.421 din 09 mai 2007, publicată în Monitorul Oficial al României Partea I nr.367 din 30 mai 2007, urgența reglementării nu echivalează cu situația extraordinară și nici nu decurge logic și necesar din existența situației

extraordinare. Altfel spus, se impune a se analiza dacă și în ce măsură reglementarea operativă necesară nu se putea realiza pe calea obișnuită de legiferare.

Mandatul pe care Constituția îl acordă Guvernului în ceea ce privește adoptarea ordonanțelor de urgență este unul foarte restrictiv dat fiind faptul că acest mandat este o excepție de la regula potrivit căreia unica autoritate legiuitoare este Parlamentul României. Cu alte cuvinte, Guvernul trebuie să acționeze în exercitarea mandatului său cu maximă responsabilitate atât în ceea ce privește realizarea propriilor atribuții constituționale, dar și în ceea ce privește folosirea instrumentului delegării legislative. Guvernul nu poate și nu trebuie să folosească acest instrument pentru a-și rezolva nerealizările rezultate ca urmare a lipsei de diligență.

În același registru, așa cum arăta și Curtea Constituțională în Decizia nr.1008 din 07 iulie 2009, publicată în Monitorul Oficial nr.507 din 23 iulie 2009, nici oportunitatea unei anumite măsuri nu poate constitui un motiv de urgență sau o situație extraordinară. Elementul de oportunitate a unei anumite măsuri luate de Guvern are, arăta Curtea Constituțională, o natură subiectivă motiv pentru care oportunitatea nu poate acoperi cerința existenței unei urgențe.

Așa fiind, față de data adoptării ordonanței de urgență, respectiv 11 octombrie 2017, a faptului că anul școlar 2017 – 2018 era deja început și în nici un caz nu mai era posibilă rezolvarea situației pentru acest an școlar, având în vedere mecanismele obișnuite de reglementare, inclusiv posibilitatea adoptării unei legi în procedură de urgență, nu există nici un argument logic, obiectiv și rațional pentru a fi motivată urgența adoptării respectivei ordonanțe. Mai mult, Parlamentul era în sesiune, Guvernul are drept de inițiativă legislativă și nimic nu-l oprea să folosească procedura de urgență pentru adoptarea proiectului respectiv.

Prin urmare, în opinia noastră, nici această condiție constituțională nu este îndeplinită motiv pentru care ordonanța nu poate fi aprobată de Parlament.

### **c) Conținutul normativ al ordonanței de urgență**

Așa cum arătam, Ordonanța de Urgență adoptată de Guvern are ca obiect, pe de o parte, **înființarea** unei societăți pe acțiuni, respectiv Societatea Editura Didactică și Pedagogică – S.A., ca urmare a reorganizării prin transformare a Regiei Autonome “Editura Didactică și Pedagogică” iar, pe de altă parte, **aprobarea** Actului Constitutiv al societății nou înființate.

Ordonanța nu cuprinde prevederi de natură a constitui drept comun, nu reglementează raporturi sociale ori conduite umane, nu se aplică pentru cazuri generale și impersonale, ci are un

destinatar individualizat în speță Societatea Editura Didactică și Pedagogică – S.A., agent economic privat cu capital de stat.

Prin conținutul și efectele juridice produse ordonanța are prin urmare un caracter individual, fiind dată *“intuitu persoane”* fiind departe de cerințele constituționale și de practica Curții Constituționale referitoare la cerințele și rigorile actului normativ, lege sau ordonanță a Guvernului.

În raport de obiectul și conținutul ei, respectiv înființarea unei societăți pe acțiuni și aprobarea actului constitutiv, actul juridic în sine *“negotium iuris”* este unul propriu unei autorități sau unui organ administrativ și nu organului legislativ.

Așa fiind, conținutul ordonanței nu are caracter normativ și prin urmare Guvernul și-a depășit limitele constituționale în privința delegării legislative adoptând o ordonanță de urgență cu un obiect diferit de limitele stabilite de **art.115 alin.(4)** din Constituția României care impune ca obiectul ordonanțelor de urgență să-l constituie stabilirea unor *“reglementări”*.

**Art.115 alin.(4)** *“Guvernul poate adopta ordonanțe de urgență numai în situații extraordinare a căror reglementare nu poate fi amânată având obligația de a motiva urgența în cuprinsul acestora”*.

Condiția necesității ca ordonanța de urgență să aibă caracter normativ derivă din următoarele aspecte:

- 1) în cuprinsul **alin.(4) al art.115** din Constituție se prevede în mod explicit faptul că emiterea ordonanței de urgență vizează *„reglementarea”* situației extraordinare;
- 2) în mod explicit și sugestiv titlul marginal al **art.115** este **„Delegarea legislativă”**;
- 3) scopul și rațiunea acestui articol este acela de a pune la îndemâna Guvernului mijloace de legiferare. Dacă scopul delegării legislative nu este de legiferare, acest articol nu ar avea rațiune față de împrejurarea că, prin esență și ca regulă, actele administrative sunt în competența Guvernului;
- 4) faptul că, așa cum și Curtea Constituțională a statuat, odată cu aprobarea ordonanței de urgență printr-o lege aceasta devine corp comun cu legea. Așa fiind, dacă am accepta că ordonanța de urgență adoptată de Guvern ar putea avea și un alt conținut decât unul normativ ar însemna ca în final să acceptăm faptul că Parlamentul României, unica autoritate legiuitoare a țării, să adopte și alte acte în afară de cele date în mod expres în competența și atribuția sa de Constituție.



Așa fiind, nici această cerință constituțională privind caracterul normativ al cuprinsului ordonanței de urgență nu este respectat motiv pentru care, și pentru acest motiv, ordonanța nu poate fi adoptată de Parlament.

**d) De a nu afecta un drept prevăzut de Constituție.**

Interdicția, prevăzută de **art.115 alin.(6)** ca ordonanța de urgență să nu afecteze drepturile și libertățile prevăzute de Constituție este încălcată de ordonanța de urgență în două rânduri:

- cu privire la accesul liber la justiție;
- cu privire la libertatea economică.

**- Cu privire la liberul acces la justiție**

Obiectul ordonanței îl constituie, pe de o parte, **înființarea** unei societăți pe acțiuni, respectiv Societatea Editura Didactică și Pedagogică – S.A., ca urmare a reorganizării prin transformare a Regiei Autonome “Editura Didactică și Pedagogică” iar, pe de altă parte, **aprobarea** Actului Constitutiv al societății nou înființate.

Prin adoptarea acestei ordonanțe de urgență și ulterior aprobarea ei de către Parlamentul României atât actul de înființare cât și Actul constitutiv ale respectivului agent economic devin norme cu valoare de lege, fapt de natură a le excede controlului judecătoresc.

Prin urmare, împotriva actului de înființare a societății comerciale, a Actului său constitutiv nu mai pot fi formulate acțiuni în instanță pentru constatarea unei eventuale nelegalități pentru că ele însele au devenit lege, singura cale de apărare ori de contestare rămânând calea contenciosului constituțional.

Cum potrivit **art.21** din Constituția României accesul liber la justiție este un drept fundamental rezultă în mod evident că adoptarea ordonanței are ca efect vătămarea unui drept fundamental.

*Art. 21 Accesul liber la justiție*

*(1) Orice persoană se poate adresa justiției pentru apărarea drepturilor, a libertăților și a intereselor sale legitime.*

*(2) Nici o lege nu poate îngreuna exercitarea acestui drept.*

Blocarea liberului acces la justiție poate fi privită și prin prisma motivelor adoptării ordonanței, respectiv evitarea atacării în instanță de către competitori a modului în care este organizată

achiziția publică. Acest motiv nici măcar nu este ascuns de Guvern, el este făcut public și susține în Preambul și în Nota de fundamentare necesitatea adoptării ordonanței de urgență.

Prin urmare, și cerința prevăzută de **art.115 alin.(6)** din Constituția României, cu referire la nevătămarea unui drept prevăzut de Constituție, este încălcată prin adoptarea de către Guvernul României a ordonanței de urgență criticate prin prezenta sesizare.

- **Cu privire la libertatea economică**

După cum se arată în mod explicit în Preambul și Nota de fundamentare a ordonanței de urgență scopul adoptării ordonanței este acela de a se putea asigura mecanismul legal pentru ca, în ceea ce privește achiziția manualelor școlare și a celorlalte materiale didactice, să se poată renunța la achizițiile publice. Din acest moment singurul furnizor de manuale școlare pentru Ministerul Educației Naționale va fi exclusiv Societatea Editura Didactică și Pedagogică – S.A.

În condițiile în care până acum această situație nu avea o consacrare legală și nici nu era atât de ferm asumată politic, ceilalți agenți economici aveau dreptul legal și libertatea de a fi parte la procesul de furnizare a manualelor școlare.

Prin faptul că s-a adoptat această ordonanță, că în mod explicit, public și oficial s-a făcut declarația că scopul urmărit este acela de a exista un singur furnizor, iar ceilalți agenți economici nu o mai pot face, este evident că accesul liber la o activitate economică le-a fost îngrădit. În opinia noastră, acest lucru vine în contradicție evidentă cu dispozițiile **art.45** din Constituția României, “Libertatea economică”:

**Art.45** *„Accesul liber al persoanei la o activitate economică, libera inițiativă și exercitarea acestora în condițiile legii sunt garantate.”*

Prin efectele juridice pe care le produce această ordonanță de urgență, este evident că afectează accesul liber la astfel de activități a altor agenți economici. Dacă până la adoptarea ei, libertatea economică se desfășura și era garantată de condițiile unei licitații publice potrivit Legii 98/2016 privind achizițiile publice, în urma adoptării ordonanței de urgență aceste condiții au practic, pentru celelalte edituri, nu mai există. Ele nu mai există pentru că decizia politică și ordonanța de urgență care materializează decizia politică le anihilează prin aceea că în toate cazurile se va aplica dispozițiile **art.31 alin.(1)** din legea respectivă.

Altfel spus, cerința prevăzută de **art.45** referitoare la garantarea accesului liber la o activitate economică în „condițiile legii” era îndeplinită prin faptul că Legea 98/2016 privind achizițiile publice, stabilea condițiile organizării unor licitații publice, obiective și transparente, de natură

a **garanta** participarea liberă tuturor agenților economici care îndeplineau condițiile reglementate. Prin adoptarea ordonanței de urgență, aceste condiții obiective și transparente devin inutile atâta vreme cât intenționat și în scopul declarat Guvernul și-a propus, prin înființarea Societății Editura Didactică și Pedagogică – S.A., eludarea acestor condiții. Va exista un singur furnizor de manuale școlare și alte materiale didactice și acela va fi Societatea Editura Didactică și Pedagogică – S.A.

Precizăm că sensul noțiunii „afectare” este acela de „a înrăutăți”, „a leza”, „a îngreuna”, „a aduce atingere” „a antrena consecințe negative”, a se vedea în acest sens Decizia Curții Constituționale nr.319 din 03 martie 2011 publicată în Monitorul Oficial al României Partea I nr.787 din 25 noiembrie 2008.<sup>1</sup>

În sensul arătat, este evident că, prin măsura instituită, dreptul și accesul agenților economici la o activitate economică a fost afectat ceea ce, așa cum arătam, este contrar dispozițiilor **art.115 alin.(6)** din Constituția României.

În consecință, dacă prin adoptarea acestei ordonanțe de urgență accesul liber al agenților economici la o anumită activitate economică nu se mai poate realiza ori devine mai dificil, ordonanța de urgență a fost adoptată cu încălcarea cerinței constituționale.

În concluzie, pentru toate motivele mai sus arătate, adoptarea Ordonanței de urgență nr.76/2017 privind înființarea Societății Editura Didactică și Pedagogică – S.A. ca urmare a reorganizării Regii Autonome “Editura Didactică și Pedagogică” prin transformare a fost făcută cu încălcarea dispozițiilor **art.115 alin.(4)** și **alin.(6)** în sensul că nu au fost respectate următoarele cerințe:

- a) Existența unei situații extraordinare;
- b) Urgența reglementării;
- c) Obiectul ordonanței să fie o reglementare, un act cu caracter normativ;
- d) Să nu fie adoptate în domeniul legilor constituționale, să **nu afecteze** regimul instituțiilor fundamentale ale statului, **drepturile, libertățile** și îndatoririle **prevăzute de Constituție**, drepturile electorale ori să vizeze măsuri de trecere silită a unor bunuri în proprietatea publică.

---

<sup>1</sup> “...Curtea, a reținut, de asemenea, numai sensul juridic al noțiunii “a afecta”, sub diferite nuanțe, cum ar fi: “a suprima”, “a aduce atingere”, “a prejudicia”, “a vătăma”, “a leza”, “a antrena consecințe negative”.”

Precizăm că aceste condiții trebuie îndeplinite cumulativ. Dacă numai una dintre aceste cerințe a fost nesocotită, Guvernul și-a depășit limitele mandatului constituțional, iar ordonanța de urgență este neconstituțională.

Așa fiind, Legea de adoptare a Ordonanței de urgență nr.76/2017 privind înființarea Societății Editura Didactică și Pedagogică – S.A. ca urmare a reorganizării Regii Autonome “Editura Didactică și Pedagogică” prin transformare este neconstituțională în integralitatea ei, ca o consecință a imposibilității adoptării actului în forma ordonanței de urgență.

**II.2. Încălcarea principiului legalității dedus din nerespectarea normelor de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative referitoare la titlul actului normativ,** dispozițiile încălcate fiind cuprinse în art.41 alin.(1) și (5) din Legea nr.24/2000 raportat la art.1 alin.(5) din Constituția României. Prin decizia nr. 1/2014 Curtea Constituțională a precizat: „există o necorelare terminologică între titlul legii și denumirea titlului IX, pe de o parte și conținutul normativ concretă art.1 din titlul IX, ceea ce echivalează cu o încălcare a prevederilor art.41 și ale art.56 alin.(2) din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, contrar art.1 alin.(5) din Constituție. În fine, Curtea reține că este de la sine înțeles faptul că titlul reglementării orientează întregul act normativ, neputându-se, precum în cazul de față, disimula crearea premiselor necesare transferului cu titlu gratuit al unor acțiuni într-o măsură de descentralizare”. Tot despre disimulare vorbim și în cazul Legii de aprobare a Ordonanței de Urgență a Guvernului României nr.76/2017, publicată în Monitorul Oficial al României, partea I, nr.835 din 20 Octombrie 2017, privind înființarea Societății Editura Didactică și Pedagogică S.A. ca urmare a reorganizării Regiei Autonome „Editura Didactică și Pedagogică” prin transformare, deoarece o normă de completare a Legii nr.1/2011 privind educația națională este „ascunsă” între normele de organizare și funcționare a societății Editura Didactică și Pedagogică.

Titlul actului normativ trebuie să reflecte în mod fidel conținutul acestuia pentru ca destinatarul să poată identifica cu ușurință norma care reglementează un anumit domeniu de activitate. Analizând conținutul actului normativ suspus criticii de neconstituționalitate observăm că articolul 4 al ordonanței de urgență nu se integrează armonios în scopul actului normativ. Articolul 4 cu următorul cuprins:

*„Societatea Editura Didactică și Pedagogică - S.A. are drept scop editarea manualelor școlare obligatorii conform Legii educației naționale nr. 1/2011, cu modificările și completările ulterioare”*, constituie, în fapt, o normă de completare a legii nr.1/2011 privind educația

națională, toate celelalte norme fiind norme de organizare și funcționare a societății Editura Didactică și Pedagogică. Considerăm că obiectul real de reglementare avut în vedere de inițiator l-a constituit adoptarea articolului 4, disimulat în adoptarea unei norme de transformare a regiei autonome Editura Didactică și Pedagogică în societate comercială pe acțiuni.

Soluțiile legislative corecte ar fi fost acelea de a preciza în titlul actului normativ că acesta este și de „completare a Legii nr.1/2011 privind educația națională” sau aceea de a fi fost inițiat un proiect de lege de modificare și completare a Legii nr.1/2011 privind educația națională. Instituirea unui monopol în privința editării manualelor școlare constituie, în mod evident, o normă care vizează organizarea generală a învățământului. Reglementarea primară în acest domeniu legislativ este Legea nr.1/2011 privind educația națională, pe cale de consecință norma de completare a acestei legi trebuia evidențiată în titlul Ordonanței de Urgență a Guvernului României nr.76/2017.

Față de cele menționate mai sus, vă rugăm să constatați existența motivului extrinsec de neconstituționalitate constând în încălcarea principiului legalității prin nerespectarea dispozițiilor art.41 alin.(1) și (5) din Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative raportat la art.1 alin.(5) din Constituția României.

### **II.3 Încălcarea regimului constituțional referitor la caracterul normativ al legilor, respectiv al dispozițiilor art. 61 alin. (1) și art. 1 alin. (3), (4) și (5) din Constituția României**

Ordonanța de Urgență adoptată de Guvern are ca obiect, pe de o parte, **înființarea** unei societăți pe acțiuni, respectiv Societatea Editura Didactică și Pedagogică – S.A., ca urmare a reorganizării prin transformare a Regiei Autonome “Editura Didactică și Pedagogică” iar, pe de altă parte, **aprobarea** Actului Constitutiv al societății nou înființate.

Ordonanța nu cuprinde prevederi de natură a constitui drept comun, nu reglementează raporturi sociale ori conduite umane, nu se aplică pentru cazuri generale și impersonale, ci are un destinatar individualizat în speță Societatea Editura Didactică și Pedagogică – S.A., agent economic privat cu capital de stat.

Prin conținutul și efectele juridice produse, ordonanța are prin urmare un caracter individual, fiind departe de cerințele constituționale și de practica Curții Constituționale referitoare la cerințele și rigorile actului normativ, lege sau ordonanță a Guvernului.

În raport de obiectul și conținutul ei, respectiv înființarea unei societăți pe acțiuni și aprobarea actului constitutiv, actul juridic în sine “*negotium iuris*” este unul propriu unei autorități sau unui organ administrativ și nu organului legislativ.

Așa cum și Curtea Constituțională a statuat în numeroase decizii, odată cu aprobarea ordonanței de urgență, printr-o lege, aceasta devine corp comun cu legea, chiar dacă din rațiuni de tehnică legislativă alături de datele legii de aprobare se conservă elemente de identificare atribuite de Guvern la adoptarea ordonanței de urgență, a se vedea în acest sens Decizia nr.95 din 8 februarie 2006 publicată în Monitorul Oficial al României Partea I nr.117 din 23 februarie 2006, Decizia nr.1039 din 9 iulie 2009 publicată în Monitorul Oficial al României Partea I nr.582 din 21 august 2009.

În condițiile în care ordonanța de urgență nu are caracter normativ, iar odată aprobată de Parlamentul României ea face corp comun cu legea două sunt efectele:

- 1) legea însăși nu va mai avea caracter normativ;
- 2) faptul că Parlamentul României, unica autoritate legiuitoare a țării, aprobă și acte de natură administrativă sau cu scop administrativ.

În raport de situația reținută apreciem că sunt relevante următoarele norme constituționale apreciate de noi a fi fost încălcate:

- 1) **Art.1 alin.(3), alin.(4) și alin.(5)** cu referire la statul de drept, separarea puterilor în stat și obligativitatea respectării Constituției și a legilor;
- 2) **Art.61 alin.(1)** cu referire la rolul fundamental al Parlamentului României;

Or, așa cum a statuat în mod constant în practica sa Curtea Constituțională, „*în absența unei prevederi prohibitive exprese, este de principiu că legea are, de regulă, caracter normativ, natura primară a reglementărilor pe care la conține fiind dificil de conciliat cu aplicarea acestora la un caz sau la cazuri individuale*” cum este cazul de față ce vizează înființarea prin lege a unui agent economic cu capital privat. În aceeași măsură, arată Curtea Constituțională, „*este dreptul legiuitorului de a reglementa anumite domenii particulare într-un mod diferit de cel utilizat în cadrul reglementării cu caracter general sau, altfel spus, de a deroga de la dreptul comun, procedeu la care, de altfel, s-a mai apelat ...*” și continuă Curtea Constituțională în motivarea soluției sale, „*în ipoteza în care reglementarea specială diferită de cea constitutivă*

*de drept comun, are caracter individual, fiind adoptată „intuitu persoane”, ea încetează de a mai avea legitimitate, dobândind caracter discriminatoriu și, prin aceasta neconstituțional”<sup>2</sup>.*

Față de toate cele mai sus arătate vă rugăm să constatați că legea de aprobare a Ordonanței de urgență nr.76/2017 privind înființarea Societății Editura Didactică și Pedagogică – S.A. ca urmare a reorganizării Regii Autonome “Editura Didactică și Pedagogică” prin transformare este neconstituțională în totalitatea ei ca urmare a faptului că odată cu aprobarea ordonanței de urgență, preia toate viciile de neconstituționalitate ale acesteia din urmă inclusiv caracterul de act individual.

**II.4. Încălcarea normelor referitoare la ierarhia actelor normative prin utilizarea greșită a ordonanței de urgență pentru a reglementa aspecte specifice hotărârilor de guvern sau ordin de ministru** cum ar fi normele de organizare a executării și de executare în concret a legilor cu consecința încălcării dispozițiilor art.42, art.45, art.56 din Legea nr.90/2001 și ale art.7 alin.(2), art.19 alin.(2) și (6) din Hotărârea Guvernului nr.26/2017 toate raportat la art.1 alin.(5) din Constituția României.

Conform dispozițiilor Legii nr.90/2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor, organizarea și funcționarea ministerelor și a altor instituții de rang constituțional se realizează prin lege sau prin acte normative cu putere juridică egală, cum ar fi ordonanța de urgență.

Organizarea și funcționarea organelor de specialitate aflate în coordonarea sau în subordinea Guvernului sau al ministerelor se realizează prin hotărâre de guvern sau, după caz, prin ordin al ministrului.

**Legea nr.90/2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor**

[...]

„ART. 42

*Ministerele pot înființa în subordinea lor organe de specialitate, cu avizul Curții de Conturi.*

[...]

ART. 45

*Atribuțiile compartimentelor ministerelor se stabilesc prin regulamentul de organizare și funcționare a ministerului, aprobat prin ordin al ministrului.*

[...]

ART. 56

<sup>2</sup> Decizia nr. 600/2005 cu privire la constituționalitatea Legii pentru reglementarea situației juridice a unor bunuri care au aparținut fostului suveran al României, Mihai I, publicată în Monitorul Oficial al României Partea I nr.1060 din 26 noiembrie 2005

*Guvernul poate dispune prin hotărâre modificări în organizarea și funcționarea ministerelor, precum și transferul unor activități de la un minister la altul ori la organe de specialitate din subordinea Guvernului. ”*

### **Hotărârea Guvernului nr.26/2017 privind organizarea și funcționarea Ministerului Educației Naționale**

[...]

„Art. 7.

[...]

*(2) Structura organizatorică a Ministerului Educației Naționale este prevăzută în anexa nr. 1. În cadrul acesteia, prin ordin al ministrului educației naționale, pot fi organizate servicii, birouri, compartimente și colective de lucru, cu încadrarea în numărul maxim de posturi aprobate pentru minister.*

[...]

Art. 19.

[...]

*(2) Instituțiile și unitățile care funcționează în subordinea sau în coordonarea Ministerului Educației Naționale sunt prevăzute în anexele nr. 4a și 4b.*

[...]

*(6) Structura organizatorică a instituțiilor și unităților din subordinea sau din coordonarea Ministerului Educației Naționale este aprobată prin ordin al ministrului educației naționale.”*

Cu referire la acest aspect subliniem că scopul pentru care se înființează și funcționează societatea Editura Didactică și Pedagogică este acela de a edita manuale școlare la solicitarea Ministerului Educației Naționale, prin urmare activitatea editurii vizează asigurarea condițiilor necesare pentru desfășurarea, în bune condiții, a activității de învățământ în România, sediul materiei fiind Legea nr.1/2011 privind educația națională. Punerea în executare a acestor dispoziții, cum ar fi art. 69 sau art.95 alin.(2) lit.f) din Legea nr.1/2011 se realizează prin acte normative subsecvente de tipul hotărârii de guvern sau al ordinului de ministru.

În privința organizării și funcționării societății Editura Didactică și Pedagogică, hotărârea de guvern era instrumentul legislativ care trebuia utilizat de inițiator, dovadă fiind în acest sens că, înainte de transformare în societate comercială pe acțiuni, actul normativ care reglementa activitatea Editurii Didactice și Pedagogice era Hotărârea Guvernului nr.645/1991.

Utilizarea ordonanței de urgență pentru a reglementa înființarea, organizarea și funcționarea societății Editura Didactică și Pedagogică este nelegală pentru că această procedură trebuia reglementată, așa cum am arătat, prin hotărâre de guvern. În opinia noastră



s-a utilizat acest instrument legislativ pentru a sustrage actul normativ controlului de legalitate, pe calea contenciosului administrativ, fiind cunoscut faptul că includerea unei norme derogatorii de la principiul concurenței prin instituirea unui monopol în favoarea statului în privința editării manualelor școlare atrage contestarea acestor norme conform dreptului comun în materia contenciosului. Susținem, de asemenea, că inițiatorul, Ministrul Educației Naționale, a cunoscut de la data redactării actului normativ că prin dispozițiile art.4 ale ordonanței supuse controlului de constituționalitate instituie o normă de completare a Legii nr.1/2011 privind educația națională, însă a acoperit această situație juridică, prin pretextul propunerii unei reglementări de modificare a situației juridice a Editurii Didactice și Pedagogice. Intenția de a disimula scopul real al actului normativ a fost detaliată la punctul II.2. al sesizării prin absența oricărei referiri în titlul actului normativ la completarea dispozițiilor legii nr.1/2011 privind educația națională.

Rezultă existența unei încălcări a dispozițiilor art.42, art.46, art.56 din Legea nr.90/2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului și ale dispozițiilor art.19 alin.(2) și alin.(6) din Hotărârea Guvernului României nr.26/2017 rapoarte la dispozițiile art.1 alin.(5) din Constituția României cu consecința constatării neconstituționalității actului normativ, în ansamblul său.

### **III. Motive intrinseci de neconstituționalitate**

#### **III.1 Dispozițiile art.4 și art.5 alin.(3) din Legea de aprobare a Ordonanței de Urgență a Guvernului României nr.76/2017 privind înființarea Societății Editura Didactică și Pedagogică S.A. ca urmare a reorganizării Regiei Autonome „Editura Didactică și Pedagogică” prin transformare, încalcă dispozițiile art.135 și ale art. 45 din Constituția României.**

Libertatea comerțului și concurența loială constituie principii fundamentale care garantează existența economiei de piață funcționale, în România. *Per a contrario* monopolul activității economice instituit în favoarea statului este o caracteristică a unui model de societate repudiat de poporul român, în Decembrie 1989. Ulterior, Constituanta a consacrat, prin Constituția adoptată în anul 1991, la nivel de principiu constituțional că în România „este economie de piață, bazată pe liberă inițiativă și concurență”. În acest sens „statul trebuie să asigure libertatea comerțului, protecția concurenței loiale, crearea cadrului favorabil pentru valorificarea tuturor factorilor de producție” (art.135 alin.(1) și art.135 alin.(2) lit. a din Constituția României).

Dispozițiile constituționale au fost detaliate prin dispozițiile Legii nr.21/1996 privind concurența. „Dispozițiile legii se aplică actelor și faptelor care restrâng, împiedică sau denaturează concurența săvârșite de [...] autoritățile și instituțiile administrației publice centrale sau locale, în măsura în care prin deciziile emise sau **prin reglementările adoptate, intervin în operațiuni de piață**, influențând direct sau indirect concurența, cu excepția situațiilor în care asemenea măsuri sunt luate în aplicarea altor legi sau pentru apărarea unui interes public major”( art.2 lit. b) din legea nr.21/1996).

De asemenea, sunt interzise orice acțiuni sau inacțiuni ale autorităților sau instituțiilor publice centrale ori locale și ale entităților către care acestea își deleagă atribuțiile, care restrâng, împiedică sau denaturează concurența precum [...] limitarea libertății comerțului sau autonomiei întreprinderilor, exercitate cu respectarea reglementărilor legale” (art.8 alin.(1) din Legea nr.21/1996).

Simpla enumerare a dispozițiilor legale și constituționale arată că instituirea unui monopol în materia editării manualelor școlare încalcă dispozițiile legale precitate ceea ce înseamnă încălcarea principiului legalității consacrat de art.1 alin.(5) și ale art.135 alin.(1) din Constituția României.

Potrivit art.4 și art.5 alin.(3) din O.U.G. nr.76/2017 „societatea Editura Didactică și Pedagogică S.A. are drept scop editarea manualelor școlare obligatorii conform legii educației naționale nr.1/2011, cu modificările și completările ulterioare” iar „ societatea Editura Didactică și Pedagogică S.A. va realiza manualele școlare la solicitarea Ministerului Educației Naționale, conform prevederilor legale în vigoare”.

Prin acțiunea unei autorități publice centrale, Ministerul Educației Naționale, manualele școlare sunt editate exclusiv, în regim de monopol, de către societatea Editura Didactică și Pedagogică, statul obligând prin lege ministerul să solicite editarea de manuale numai către Editura Didactică și Pedagogică, numai acesteia fiindu-i delegată, prin lege, activitatea de editare a manualelor școlare.

Conform avizului Consiliului Legislativ nr.869/16.10.2017, proiectul „este susceptibil de un eventual impact anticoncurențial având în vedere că, potrivit acestuia, Editura Didactică și Pedagogică urmează să treacă în subordonarea Ministerului Educației Naționale, devenind astfel aplicabile prevederile art.31 alin.(1) din Legea nr.98/2016 privind achizițiile publice, cu modificările și completările ulterioare[...] achiziționarea manualelor școlare editate de societatea nou înființată ar fi exceptată de la aplicarea legii sus-menționate”.

Singurul motiv pentru care Guvernul României invocă, prin nota de fundamentare, necesitatea instituirii unui monopol este ...absența concurenței constatate în cadrul procedurilor

de achiziție publică pentru anumite loturi de manuale școlare, procedurile de achiziție fiind anulate prin lipsa ofertanților. O asemenea situație nu se încadrează însă între situațiile prevăzute de Legea nr.21/1996 privind concurența ca derogatorii de la principiul concurenței loiale.

Mai mult, adoptarea ordonanței de urgență a fost făcută cu scopul declarat, atât în Preambul cât și în Nota de fundamentare, ca noul agent economic, Societatea Editura Didactică și Pedagogică – S.A., să fie **singurul** furnizor de manuale școlare și de alte materiale didactice așa cum sunt ele fixate în obiectul de activitate al noii entități economice, a se vedea art.5 din ordonanța de urgență.

Trebuie remarcat faptul că Societatea Editura Didactică și Pedagogică – S.A. nu este o autoritate publică, nu este nici o instituție publică, ci este un agent economic cu capital privat. E drept că el aparține de statului dar tot privat este. Din punct de vedere al regimului juridic între acest agent economic și ceilalți agenți economici nu trebuie să existe nicio diferență de tratament.

Procedând așa, practic statul își preconstituie un adevărat monopol pe piața manualelor școlare și a tuturor celorlalte manuale și materiale didactice ce sunt trecute la obiectul de activitate al Societății Editura Didactică și Pedagogică – S.A. Toți ceilalți agenți economici nu vor mai avea acces pe această piață, nu ca urmare a unei concurențe reale, a jocului dintre cerere și ofertă, ci exclusiv în baza unei decizii subiective, în esență, argumentată exclusiv pe motive de oportunitate.

Textele constituționale relevante în ceea ce privește obligația statului de a nu întreprinde nimic de natură a afecta caracterul de piață a economiei României, libertatea economică și libera concurență sunt **art.45** cu denumirea marginală “*Libertatea economică*” respectiv **art.135** cu denumirea “*Economia*”.

#### *Art. 45 Libertatea economică*

*Accesul liber al persoanei la o activitate economică, libera inițiativă și exercitarea acestora în condițiile legii sunt garantate.*

#### *Art. 135 Economia*

*(1) Economia României este economie de piață, bazată pe libera inițiativă și concurență.*

*(2) Statul trebuie să asigure:*

- a) libertatea comerțului, protecția concurenței loiale, crearea cadrului favorabil pentru valorificarea tuturor factorilor de producție;*
- b) protejarea intereselor naționale în activitatea economică, financiară și valutară;*
- c) stimularea cercetării științifice și tehnologice naționale, a artei și protecția dreptului de autor;*
- d) exploatarea resurselor naturale, în concordanță cu interesul național;*
- e) refacerea și ocrotirea mediului înconjurător, precum și menținerea echilibrului ecologic;*
- f) crearea condițiilor necesare pentru creșterea calității vieții;*
- g) aplicarea politicilor de dezvoltare regională în concordanță cu obiectivele Uniunii Europene.*

Cele două articole trebuie citite împreună și în aceeași cheie pentru că nu se poate concepe libertate economică decât într-o economie de piață. Cele două valori și principii constituționale și economice sunt într-o așa de strânsă legătură juridică și faptică încât vătămarea unui dintre ele va afecta în mod direct și funcționarea celuilalt.

Libertatea economică nu poate exista în mod real în afara unei economii de piață, după cum nici economia de piață nu este posibilă fără să existe mecanisme, așa cum de altfel prevede și Constituția României, de garantare a libertății economice.

În scopul analizei de mai jos, este important să subliniem faptul că, atât în ceea ce privește libertatea economică cât și economia de piață, rolul fundamental al statului este în general unul “neutru” din perspectiva “bătăliei economice”. Rolul și funcția lui este nu de a se “amesteca” în piața bunurilor și a serviciilor economice, ci de a stabili cadrul legal adecvat și de natură a asigura și de a garanta faptul că economia României este economie de piață, iar libertatea economică este garantată. Constituția stabilește în mod explicit cadrul bătăliei economice. “Ringul” este economia de piață, iar accesul trebuie să fie liber iar “lupta” să se dea în condițiile unor reguli obiective și transparente, respectiv legile adoptate de stat.

Acest lucru reiese în mod evident din cuprinsul celor două articole unde în mod explicit se stabilește de către legiuitorul constituant rolul și atribuția constituțională a statului, în principal legiuitor și nu de competitor.

În acest sens, atât **art.45** cât și **art.135** au în vedere rolul și funcția de legiferare a statului aceea de a asigura și garanta cadrul legal care să transpună valorile constituționale fundamentale: economia de piață și libertatea economică.

În esență, trăsăturile fundamentale ale unde **economii** de piață sunt<sup>3</sup>:

- 1) Prevalența proprietății private în raport de proprietatea publică;
- 2) Existența pieței, ca mecanism prin care se determină ce se produce, cât se produce, și la ce preț se produce;
- 3) Existența unor relații de concurență și competiție;
- 4) Existența motivației participării la activitatea economică;
- 5) Existența statului de drept și democratic.

În esență, într-o economie de piață forma principală de producție este cea privată și nu cea publică, bătălia economică trebuie să se desfășoare pe baza unor relații de concurență și competiție între toți agenții economici, iar regulile economiei trebuie să fie conforme cu cerințele constituționale ale statului de drept și democratic.

Dacă, din această perspectivă, prevederile constituționale sunt clare și explicite în sensul că economia României este o economie de piață, iar garantarea libertății economice este ridicată la rang de principiu constituțional atunci, în opinia noastră, ordonanța de urgență criticată nu se circumscrie acestor cerințe și deziderate constituționale.

Ordonanța de urgență nr.76/2017 privind înființarea Societății Editura Didactică și Pedagogică – S.A. ca urmare a reorganizării Regii Autonome “Editura Didactică și Pedagogică” prin transformare nu este constituțională atâta vreme cât scopul ei, declarat și asumat politic și juridic, este excluderea dintr-o anumită piață a celorlalți agenți economici.

Această excludere declarată și asumată este, contrară:

- 1) prevederilor **art.135 alin.(1)** și **alin.(2) lit.a)** din Constituția României unde se vorbește de economie de piață și de libertatea comerțului care sunt valori și principii constituționale;
- 2) prevederilor **art.135 alin.(2) lit.a)** și mai ales contrară obligației statului de a asigura “*crearea cadrului favorabil pentru valorificarea tuturor factorilor de producție*”. Facem precizarea necesară că doctrina economică admite faptul că datorită evoluției și dezvoltării tehnicii și tehnologiei alături de cei trei factori primari de producție, munca, pământul și capitalul, au apărut factori noi și moderni de producție cum ar fi întreprinderea, întreprinzătorul economic, informația și tehnologiile. Toți acești factori

---

<sup>3</sup> Cristina Bălăceanu și Doina Maria Tilea în *Constituția României – Comentarii și explicații*, Editura C.H. Beck 2017

- de producție contribuie în mod direct la schimburile economice, la creșterea cantității de bunuri și servicii, la dezvoltarea pieței și, în final, la creșterea bunăstării naționale;
- 3) prevederilor **art. 135 alin.(2) lit.b)** referitoare la obligația statului de a asigura *“protejarea intereselor naționale în activitatea economică”*. În opinia noastră, ordonanța de urgență criticată nu servește intereselor naționale. Avem în vedere faptul că prin semnarea Tratatului de aderare la Uniunea Europeană, România face parte din piața europeană pe care bunurile și serviciile circulă liberă, iar agenții economici sunt într-o concurență și competiție comercială pe această piață. Atâta vreme cât pe piața europeană nu există restricții de natura celor urmărite prin ordonanța de urgență criticată, agenții economici români vor fi dezavantajați în mod evident în raport de ceilalți agenți economici. Dezavantajând agenții economici români prin blocarea premeditată a accesului liber la oferta de bunuri și servicii din piața națională le împiedică dezvoltarea, îi pune într-o poziție de concurență neloială cu agenții economici din piața europeană ceea ce are ca efect slăbirea economiei românești. În timp ce pe alte piețe agenții economici au acces și participă la schimburile economice realizând astfel venituri și dezvoltându-se societăților românești tocmai ce le-a fost barat accesul. Așa fiind, ele fie se vor desființa fie nu vor mai avea aceeași capacitate economică de dezvoltare. Or, acest lucru vine în evidentă contradicție cu prevederea de la **art.135 alin.(2) lit. b)**, unde statul are obligația de proteja interesele naționale în activitatea economică. Aici trebuie observat faptul că sintagma folosită de textul constituțional este *“activitate economică”*, într-un sens larg ce nu se referă la activitatea din economia națională ci în general. Odată cu intrarea României în spațiul economic European, noțiunea de interes național în activitatea economică trebuie să capete un cuprins și o perspectivă mai largă. Economia românească nu va putea fi puternică, dacă agenții ei economici vor fi slabi și nu vor fi prezenți pe piața europeană și cea globală. Așa fiind, interesul național în activitatea economică nu poate fi altul decât acela, prin coroborare cu prevederile de la **lit.a)**, de a dezvolta cât mai mult factorii de producției, de a-i face competitivi și de a-i valorifica în vederea creșterii puterii economice și a bunăstării generale.
- 4) prevederile **art.45** referitoare la obligația statului de a garanta nu numai accesul dar și exercitarea liberă și în condițiile legii a unei activități economice. Așa cum am mai spus-o de nenumărate ori pe parcursul sesizării, prin adoptarea ordonanței de urgență scopul declarat al Guvernului este acela ca agenții economici care sunt pe piața manualelor școlare să nu mai poată să-și exercite activitatea în acest domeniu, să fie

excluși. Deși condițiile legii privind achizițiile publice nu sunt modificate în mod expres, prin scopul urmărit și mecanismele pe care le generează efectele vor fi de eludare a prevederilor **art.45** din Constituție. Practic doar se mimează garantarea libertății economice, iar în realitate efectele juridice și economice pentru întreprinzători vor fi contrare.

Un alt principiu constituțional încălcat odată cu adoptarea acestei ordonanțe de urgență este principiul concurenței loiale consacrat de **art.135 alin.(1)** și **alin.(2) lit.a)** din Constituție.

*Art. 135 Economia*

*(1) Economia României este economie de piață, bazată pe libera inițiativă și concurență.*

*(2) Statul trebuie să asigure:*

*a) libertatea comerțului, protecția concurenței loiale, crearea cadrului favorabil pentru valorificarea tuturor factorilor de producție;*

Prin urmare, concurența și competiția economică loială sunt valori recunoscute și apărate de textul constituțional care după ce la alin.(1) consacră noțiunea de concurență la alin.(2) obligă statul, prin folosirea sintagmei “*trebuie*” să o asigure, să creeze mecanismele necesare apariției concurenței și să protejeze concurența loială.

Prin adoptarea ordonanței de urgență elimină concurența pe piața manualelor școlare și mai mult înființează el un agent economic la care este unic acționar. În mod evident acest lucru nu poate fi în acord cu conținutul consacrat al concurenței și nici cu ceea ce se recunoaște a fi concurență loială.

Așa cum arătam mai sus, Societatea Editura Didactică și Pedagogică – S.A. este înființată de Guvern nu pentru că piața manualelor nu funcționează, nu pentru că piața manualelor ar fi în eșec, ci doar pentru că așa apreciază Guvernul României că este mai oportun fără concurență și competiție cu un singur furnizor și, mai grav, cu identitate între cumpărător și furnizor. Această identitate între cumpărător și furnizor, în mod obiectiv, va avea ca rezultat un conflict de interese, sau mai corect spus o lisă de interes care nu poate avea alt rezultat decât scăderea calității manualelor din toate punctele de vedere.

Constatăm că nu există niciun argument juridic care să permită Guvernului României să instituie, pe cale legală, o excepție de la normele de concurență și, pe cale de consecință, art.4

și art.5 alin.(3) încalcă dispozițiile art. 135 alin.(1), art. 45 și alin.(2) lit. a) cât și ale art.1 alin.(5) din Constituția României.

### **III.2 Încălcarea regimului constituțional referitor la nediscriminare între titularii proprietății private, respectiv a dispozițiilor art. 44 alin. (2) din Constituția României**

Potrivit **art.3 alin.(3)** din ordonanță, capitalul social al Societatea Editura Didactică și Pedagogică – S.A nu cuprinde bunuri proprietate publică iar, potrivit **art.1 alin.(2)**, patrimoniul fostei regii autonome se transferă în condițiile **art. 241 alin.(2)** și **art.242** Cod Civil.

Faptul că Societatea Editura Didactică și Pedagogică – S.A. are ca unic asociat statul român, nu-i schimbă natura juridică în sensul că ea este o societate cu capital privat.

Prin urmare, actul adoptat de Guvern este în contradicție evidentă cu prevederile **art.44 alin.(2)** din Constituția României, prevederi care cer ca proprietatea privată, indiferent de titular, să fie garantată și ocrotită “*in mod egal*”. În condițiile în care, Societatea Editura Didactică și Pedagogică – S.A. este înființată și organizată printr-un act cu forță de lege, iar celelalte structuri economice private nu sunt, este evident că cerințele constituționale referitoare la **garantarea și ocrotirea în mod egal** a proprietății private, indiferent de titular, nu mai sunt respectate.

În acest sens, vă rugăm să observați diferența pe care legiuitorul constituțional o face între protecția celor două forme de proprietăți, proprietate publică și proprietatea private. Dacă în ceea ce privește proprietatea privată, în **art.44 alin.(2)** legiuitorul constituțional, când a prevăzut mijlocul de garantare a proprietății, a folosit sintagma “*de lege indiferent de titular*” , la proprietatea publică, **art.136 alin.(2)**, sintagma folosită pentru garantarea proprietății publice este “*garantată și ocrotită prin lege*”. Altfel spus, proprietatea publică fiind unică este firesc să aibă o lege care să o garanteze și să o ocrotească în timp ce proprietatea privată având un număr nedefinit de titulari va fi garantată printr-o lege cadru care va acționa general și impersonal. Nu poate și nu este corect, din punct constituțional, să existe câte o lege pentru a garanta și apăra proprietatea privată în funcție de titular, cum s-a întâmplat în cazul de față unde a fost adoptată o ordonanță de urgență pentru înființarea, organizarea și funcționarea unui agent economic cu capital privat.



Așa fiind, ordonanța de urgență instituie un regim discriminatoriu între proprietăți și, pe cale de consecință, ea este neconstituțională.

Desigur că nu excludem posibilitatea și dreptul constituțional al legiuitorului de a interveni și a reglementa în situații particulare ori, în cazuri individuale, pentru înființarea și organizarea unei autorități sau instituții publice ori a unei structuri de drept public. În cazul de față, emiterea unui act cu putere de lege s-a făcut însă pentru înființarea și organizarea unui **agent economic privat**.

Față de cele mai sus arătate, prin raportare la prevederile **art.1 alin.(3), alin.(4) și alin.(5)** respectiv **art.44 alin.(2)** din Constituția României, apreciem că ordonanța de urgență este neconstituțională.

În drept, ne întemeiem sesizarea pe dispozițiile art. 133 alin. (3) din Regulamentul Camerei Deputaților și art. 15 alin. (1) și (2) din Legea 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale.