

# CURTEA CONSTITUȚIONALĂ A ROMÂNIEI

## DOMNULE PREȘEDINTE,

În conformitate cu prevederile art. 146 lit. a) din Constituția României și art. 15 alin. (1) din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale a României, republicată, cu modificările și completările ulterioare, deputații menționați în anexa atașată formulăm prezenta

### SESIZARE DE NECONSTITUȚIONALITATE

a **Legii 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), pe care o considerăm neconformă cu art. 115 alin. (4), art. 1 alin. (4), art. 16 alin. (1) și (2), art. 61 alin. (1), art. 45 și art. 135 din Constituția României, pentru motivele expuse în continuare.

---

#### I.) SITUAȚIA DE FAPT

Legea care face obiectul prezentei sesizări a fost inițiată în anul 2017 și are ca obiect 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.

#### **Derularea procedurii legislative la Senat:**

- la data de 16.10.2017 a fost primit avizul favorabil nr. 869 al Consiliului Legislativ;
- la data de 23.10.2017 a fost înregistrată la Senat pentru dezbatere cu codul B512;
- la data de 23.10.2017 a fost prezentată în Biroul permanent cu codul L402;

- la data de 01.11.2017 a fost primit avizul favorabil cu nr. 720 al Comisiei pentru buget, finanțe, activitate bancară și piață de capital;
- la data de 01.11.2017 a fost primit avizul favorabil cu nr. 165 al Comisiei pentru muncă, familie și protecție socială;
- la data de 18.12.2017 a fost adoptată tacit de Senat, în condițiile art. 115 alin. (5), teza a III-a din Constituție.

#### **Derularea procedurii legislative la Camera Deputaților:**

- la data de 20.12.2017 a fost înregistrată la Biroul Permanent cu codul PL-x nr. 600/2017;
- la data de 19.02.2018 a fost primit avizul favorabil cu nr. 4c-7/1287 al Comisiei pentru muncă și protecție socială;
- la data de 21.02.2018 a fost primit avizul favorabil cu nr. 4c-2/1280 al Comisiei pentru buget, finanțe și bănci;
- la data de 06.03.2018 a fost primit raportul favorabil comun al Comisiei pentru învățământ, știință, tineret și sport și al Comisiei pentru politică economică, reformă și privatizare;
- la data de 20.03.2018 a fost adoptată în plen cu 191 de voturi pentru, 97 contra și 3 abțineri.

## **II.) MOTIVE DE NECONSTITUȚIONALITATE EXTRINSECI**

### **1. ÎNCĂLCAREA ARTICOLULUI 115 ALIN. (4) DIN CONSTITUȚIA ROMÂNIEI**

Potrivit art. 115 alin. (4) din Constituție, „*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.*”

În privința condițiilor pe care ordonanțele de urgență trebuie să le îndeplinească pentru a fi în acord cu exigențele prescrise de art. 115 alin. (4) din Legea fundamentală, Curtea Constituțională, în jurisprudența sa (a se vedea Decizia nr. 255/2005, Decizia nr. 761.2014, Decizia nr. 859/2015, Decizia nr. 361/2016 ș.a.), a reținut că Guvernul poate adopta ordonanțe de urgență în următoarele condiții, întrunite în mod cumulativ:

- existența unei situații extraordinare;
- reglementarea acesteia să nu poată fi amânată;
- urgența să fie motivată în cuprinsul ordonanței.

Ținând cont că, din punct de vedere formal, urgența reglementării este motivată în cuprinsul ordonanței, vom analiza, în cele ce urmează, dacă la adoptarea Ordonanței de urgență nr. 76/2017 au fost respectate primele două condiții, respectiv existența unei situații extraordinare și dacă reglementarea acesteia nu putea fi amânată.

Astfel, potrivit celor reținute de Curte în Decizia nr. 761/2014, *„situațiile extraordinare exprimă un grad mare de abatere de la obișnuit sau comun și au un caracter obiectiv, în sensul că existența lor nu depinde de voința Guvernului, care, în asemenea împrejurări, este constrâns să reacționeze prompt pentru apărarea unui interes public pe calea ordonanței de urgență.”*

De asemenea, Curtea a statuat, în mod repetat, că aspectele de oportunitate nu pot constitui temei pentru adoptarea de ordonanțe de urgență, sens în care amintim, cele reținute de Curte în Decizia nr. 361/2016:

*„Invocarea elementului de oportunitate, prin definiție de natură subiectivă, căruia i se conferă o eficiență contributivă determinantă a urgenței, ceea ce, implicit, îl convertește în situație extraordinară, impune concluzia că aceasta nu are, în mod necesar și univoc, caracter obiectiv, ci poate da expresie și unor factori subiectivi, de oportunitate (...). Întrucât însă asemenea factori nu sunt cuantificabili, afirmarea existenței situației extraordinare, în temeiul lor sau prin convertirea lor într-o asemenea situație, conferă acesteia un caracter arbitrar, de natură să creeze dificultăți insurmontabile în legitimarea delegării legislative. S-ar ajunge, astfel, ca un criteriu de constituționalitate — situația extraordinară —, a cărui respectare este prin definiție supusă controlului Curții, să fie, practic, sustras unui atare control, ceea ce ar fi inadmisibil”.*

În speță, potrivit Expunerii de motive a Legii de aprobare, precum și a Preambulului Ordonanței de urgență, neadoptarea acesteia ar duce la *„disfuncționalități majore la nivel național, ajungând în situația deja perpetuată în ultimii ani în care elevii nu vor avea la îndepărtare de an școlar manuale obligatorii (...).”*

Observăm, astfel, că împrejurarea pe care Guvernul își întemeiază dreptul de a acționa ca legiuitor delegat are caracter de continuitate, datând de mai mulți ani, și este determinată, cel puțin în parte, de lipsa adoptării la timp de către acesta a măsurilor necesare.

Astfel, apreciem că o împrejurare persistentă, constantă, repetabilă și la a cărei apariție a contribuit Guvernul însuși nu poate constitui o situație extraordinară, în sensul reținut de Curtea Constituțională în Decizia nr. 761/2014.

Potrivit jurisprudenței Curții (a se vedea Decizia nr.366/2014, Decizia nr. 761/2014), *„inexistența sau neexplicarea urgenței reglementării situațiilor extraordinare [...] constituie în mod evident o barieră constituțională în calea adoptării de către Guvern a unei ordonanțe de urgență [...]. A decide altfel înseamnă a goli de conținut dispozițiile art.115 din Constituție privind delegarea legislativă și a lăsa libertate Guvernului să adopte în regim de urgență acte normative cu putere de lege, oricând și - ținând seama de împrejurarea că prin ordonanță de urgență se poate reglementa și în materii care fac obiectul legilor organice - în orice domeniu”*.

Pe cale de consecință, *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) încalcă art. 115 alin. (4) din Constituție.

## **2. ÎNCĂLCAREA ART. 1 ALIN. (4), ART.16 ALIN. (1) ȘI (2) ȘI A ART. 61 ALIN. (1) DIN CONSTITUȚIE**

Potrivit art. 61 alin. (1) din Legea fundamentală, *„Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului român și unica autoritate legiuitoare a țării”*.

Funcția de legiferare a Parlamentului constituie capacitatea forului reprezentativ suprem al poporului de a reglementa în mod primar orice categorie de relații sociale, sens în

care emite norme cu aplicabilitate generală, în condițiile prescrise de Constituție și de regulamentele parlamentare.

Prin urmare, o lege trebuie să aibă caracteristicile specifice oricărui act normativ, respectiv să cuprindă norme juridice generale și impersonale, reglementarea prin lege a unor situații particulare fiind strict prohibită de Legea fundamentală.

În același sens s-a pronunțat și instanța de contencios constituțional, care, în Decizia nr. 600/2005 a statuat că *„în absența unei prevederi prohibitive exprese, este de principiu că legea are, de regulă, caracter normativ, natura primară a reglementărilor pe care le conține fiind dificil de conciliat cu aplicarea acestora la un caz sau la cazuri individuale”* și că, deși *„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 în această materie”*, în ipoteza în care *„reglementarea specială, diferită de cea constitutivă de drept comun, are caracter individual, fiind adoptată intuitu personae, ea încetează de a mai avea legitimitate, dobândind caracter discriminatoriu și, prin aceasta, neconstituțional”*.

Apreciem că ține de domeniul evidenței că *Ordonanța 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, aprobată prin legea care face obiectul prezentei sesizări, are caracter individual, întrucât nu reglementează relațiile sociale dintr-o anumită materie, ci are ca obiect înființarea unei societăți, privity *ut singuli*, în subordinea Ministerului Educației Naționale.*

De asemenea, apreciem că Parlamentul a eludat competența Guvernului de înființare a societăților de interes național, prevăzută la art. 17 din Legea nr. 15/1990 privind reorganizarea unităților economice de stat ca regii autonome și societăți comerciale, care stabilește că *„unitățile economice de interes republican se organizează ca societăți comerciale prin hotărâre a Guvernului, iar cele de interes local, prin decizia organului administrației locale de stat”*, și, prin aceasta, a creat o situație privilegiată Societății Editura Didactică și Pedagogică SA față de celelalte societăți de interes național, care sunt supuse înființării potrivit prevederilor de drept comun.

Menționăm că Regia Autonomă „Editura Didactică și Pedagogică”, devenită societate prin transformare ca urmare a OUG nr. 76/2017, a fost înființată potrivit dreptului comun, prin Hotărârea Guvernului nr. 645/1991 privind înființarea Regiei Autonome „Editura Didactică și Pedagogică” pentru editarea manualelor școlare, a manualelor universitare și a altor lucrări destinate învățământului, în condițiile art. 3, teza a II-a din Legea nr. 15/1990, care prevede că *„regii autonome se pot înființa prin hotărîre a guvernului, pentru cele de interes național sau prin hotărîre a organelor județene și municipale ale administrației de stat, pentru cele de interes local (...)”*.

În acest context, considerăm că înființarea unei societăți de interes național printr-un act cu valoare juridică de lege, în speță, OUG nr. 76/2017, cu eludarea dreptului comun în materie, respectiv a Legii nr. 15/1990, constituie o încălcare a principiului separației și echilibrului puterilor în stat, prevăzut la art. 1 alin. (4) din Constituție, precum și a principiului egalității în drepturi, consacrat de art. 16 alin. (2) din Constituție.

Astfel, considerăm pe deplin aplicabile următoarele considerente reținute de Curte în Decizia nr. 777/2017:

*„Curtea a mai arătat că Parlamentul, arogându-și competența de legiferare, în condițiile, domeniul și cu finalitatea urmărite, a încălcat principiul separației și echilibrului puterilor în stat, consacrat de art.1 alin. (4) din Constituție, viciu care afectează legea în ansamblu. O lege, adoptată în condițiile de mai sus, contravine principiului constituțional al egalității în drepturi, astfel cum își găsește expresie în art.16 alin. (1) din Legea fundamentală, având caracter discriminatoriu și, ca atare, este sub acest aspect în totalitate neconstituțională. De asemenea, este încălcat și art.16 alin. (2) din Constituție, într- adevăr, în măsura în care un anumit subiect de drept este sustras, prin efectul unei dispoziții legale adoptate exclusiv în considerarea lui și aplicabile numai în ceea ce îl privește, incidenței unei reglementări legale constituind dreptul comun în materie, dispozițiile legale în cauză nesocotesc principiul constituțional potrivit căruia „nimeni nu este mai presus de lege”. Curtea a mai reținut că acceptarea ideii potrivit căreia Parlamentul își poate exercita competența de autoritate legiuitoare în mod discreționar, oricând și în orice condiții, adoptând legi în domenii care aparțin în exclusivitate actelor cu caracter infracțional,*

*administrativ, ar echivala cu o abatere de la prerogativele constituționale ale acestei autorități consacrate de art. 61 alin. (1) din Constituție și transformarea acesteia în autoritate publică executivă. Or, o astfel de interpretare este contrară celor statuate de Curtea Constituțională în jurisprudența sa și, prin urmare, în contradicție cu prevederile art.147 alin. (4) din Constituție, care consacră obligativitatea erga omnes a deciziilor Curții Constituționale.”*

Pe cale de consecință, *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) a fost adoptată cu încălcarea art. 1 alin. (4), art. 16 alin. (1) și (2) și a art. 61 din Constituție.*

### **III.) MOTIVE DE NECONSTITUȚIONALITATE INTRINSECI**

#### **1. ÎNCĂLCAREA ART. 45 ȘI 135 DIN CONSTITUȚIE**

Potrivit art. 1 alin. (1) din Ordonanță, Regia Autonomă „Editura Didactică și Pedagogică”, ca urmare a reorganizării prin transformare, urmează să devină Societatea Editura Didactică și Pedagogică S.A., în subordinea Ministerului Educației Naționale.

Trecerea editurii în subordinea Ministerului Educației Naționale atrage aplicarea art. 31 alin. (1) din Legea nr. 98/2016 privind achizițiile publice, potrivit căruia:

*„Prezenta lege nu se aplică contractelor de achiziție publică/acordurilor-cadru atribuite de o autoritate contractantă unei persoane juridice de drept privat sau de drept public în cazul în care sunt îndeplinite cumulativ următoarele condiții:*

*a) autoritatea contractantă exercită asupra persoanei juridice în cauză un control similar celui pe care îl exercită asupra propriilor departamente sau servicii;*

*b) mai mult de 80% din activitățile persoanei juridice controlate sunt efectuate în vederea îndeplinirii sarcinilor care îi sunt încredințate de către autoritatea contractantă care o controlează sau de către alte persoane juridice controlate de respectiva autoritate contractantă;*

*c) nu există participare privată directă la capitalul persoanei juridice controlate, cu excepția formelor de participare a capitalului privat care nu oferă controlul sau dreptul de veto, dar a căror existență este necesară potrivit dispozițiilor legale, în conformitate cu Tratatetele, și care nu exercită o influență determinantă asupra persoanei juridice controlate.”*

Deci, prezenta lege determină sustragerea de la aplicarea procedurii competitive prevăzute de Legea achizițiilor publice a contractelor de achiziție publică încheiate de Ministerul Economiei Naționale cu Societatea Editura Didactică și Pedagogică S.A, creând, pe această cale, posibilitatea atribuirii directe a contractelor de achiziție publică a manualelor școlare către cea din urmă.

Ținând cont și de faptul că, potrivit art. 4 din Ordonanță, activitatea Societății se circumscrie scopului editării manualelor școlare obligatorii, legea supusă examinării Curții creează premisele închiderii pieței editării manualelor școlare care, până în prezent, a funcționat ca o piață concurențială, prin excluderea agenților economici concurenți ai Societății, cu consecința instituirii unui veritabil monopol al statului pe piața națională a manualelor școlare.

Or, în temeiul art. 45 și 135 din Legea fundamentală, statul este obligat să asigure libertatea comerțului, protecția concurenței loiale și crearea cadrului favorabil pentru valorificarea tuturor factorilor de producție.

Curtea a reținut în acest sens, în Decizia nr. 498/2012, că *„în considerarea specificului economiei de piață, statul nu mai este deținătorul exclusiv al tuturor pârghiilor economice, rolul său fiind limitat la crearea cadrului general, economic, social și politic, necesar pentru derularea activității operatorilor economici, ceea ce implică adoptarea unor reglementări restrictive, dar în limitele impuse de asigurarea respectării drepturilor și intereselor legitime ale tuturor, reglementări care nu pot afecta substanța drepturilor”,* precum și că *„statul, în virtutea obligației sale constituționale prevăzută de art. 135 din Legea fundamentală, trebuie să manifeste o atitudine flexibilă în stimularea operatorilor economici în promovarea progresului, în libertatea de a întreprinde și de a crește eficiența și de a acorda posibilitatea cumpărătorilor de a alege într-o piață liberă, care să exprime modalitățile de orientare a acțiunii umane spre satisfacerea sistemului de nevoi, iar, pe de altă parte, operatorii economici trebuie să întreprindă fapte de comerț pentru care au fost*



*autorizați, cu respectarea normelor legale privind comercializarea, igiena, păstrarea calității și concurenței loiale.”*

În acest context, apreciem că într-o economie de piață, bazată pe liberă inițiativă și concurență încredințarea directă a contractelor de achiziție a manualelor școlare trebuie să constituie soluția de *ultima ratio*, aplicabilă doar în situații excepționale, cum este, de exemplu, apariția unui eșec de piață.

Or, legea care face obiectul prezentei sesizări nu prezintă garanții în acest sens, decizia atribuirii directe a contractelor de achiziție a manualelor școlare către Societatea Editura Didactică și Pedagogică S.A fiind lăsată la libera apreciere a Ministerului Educației Naționale.

Apreciem că neconstituționalitatea art. 1 alin. (1) din OUG nr. 76/2017, în temeiul căruia contractele de achiziție de manuale școlare încheiate între Editură și Minister sunt sustrase de la aplicarea Legii nr. 98/2016 privind achizițiile publice, se răsfrânge asupra întregului act normativ, acesta fiind inaplicabil în lipsa dispoziției amintite.

Pe cale de consecință, *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) a fost adoptată cu încălcarea 45 și 135 din Constituție.*



**PARLAMENTUL ROMÂNIEI**  
**CAMERA DEPUTAȚILOR**

---

**Grupul Parlamentar al Partidului Uniunea Salvați România**

---

**Către:**

**SECRETARIATUL GENERAL AL CAMEREI DEPUTAȚILOR**

**Doamnei Silvia-Claudia Mihalcea**

Doamnă Secretar General,

În temeiul art. 146 lit. a) din Constituția României și art. 15 alin. (1) din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale a României, republicată, cu modificările și completările ulterioare, vă depunem alăturat sesizarea de neconstituționalitate a Legii 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), solicitându-vă să o înaintați Curții Constituționale a României, în ziua depunerii.

Cu stimă,

**Lider Grup USR Camera Deputaților,**

**Claudiu Năsui**