

DECIZIA Nr.249 din 19 aprilie 2018

referitoare la obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor 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

Publicată în Monitorul Oficial nr.456 din 31.05.2018

Valer Dorneanu	— președinte
Marian Enache	— judecător
Petre Lăzăroiu	— judecător
Mircea Ștefan Minea	— judecător
Daniel Marius Morar	— judecător
Mona-Maria Pivniceru	— judecător
Livia Doina Stanciu	— judecător
Simona-Maya Teodoroiu	— judecător
Varga Attila	— judecător
Benke Károly	— magistrat-asistent-șef

1. Pe rol se află soluționarea obiecției de neconstituționalitate a dispozițiilor 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, obiecție formulată de un număr de 61 de deputați.

2. Obiecția de neconstituționalitate a fost înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.2.373/27 martie 2018 și constituie obiectul Dosarului nr.439A/2018.

3. **În motivarea obiecției de neconstituționalitate** sunt formulate critici de neconstituționalitate extrinsecă și intrinsecă.

4. Cu privire la criticile de neconstituționalitate extrinsecă se arată că legea criticată a fost adoptată cu încălcarea art.115 alin.(4) și (6) din Constituție. Astfel, se susține că situația referitoare la deficiențele în asigurarea manualelor școlare era cunoscută de multă vreme atât de opinia publică, cât și de Guvern, aspect relevat chiar în Nota de fundamentare a ordonanței de urgență din moment ce se menționează că respectiva situație era „deja perpetuă în ultimii ani”, astfel încât această situație nu poate fi calificată ca având un caracter intempestiv. Guvernul, având în vedere că Regia Autonomă „Editura Didactică și Pedagogică” era în coordonarea Ministerului Educației Naționale, putea să ia o serie întregă de măsuri administrative pentru o mai bună organizare a procesului de achiziție a manualelor școlare, respectiv: 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; prin urmare, nu se poate susține că Guvernul nu a cunoscut situația manualelor școlare și că nu avea la îndemână instrumente administrative pentru rezolvarea disfuncționalităților. Mai mult, 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. Prin urmare, se apreciază că la emiterea ordonanței de urgență nu a existat o situație extraordinară, care să necesite și să justifice emiterea ei.

5. În ceea ce privește urgența reglementării se arată că Guvernul nu poate și nu trebuie să folosească acest instrument pentru a-și rezolva nerealizările rezultate ca urmare a lipsei de diligență. 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 niciun 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 niciun argument logic, obiectiv și rațional pentru a fi motivată urgența adoptării respectivei ordonanțe. Mai mult, Parlamentul era în sesiune, astfel încât nimic nu împiedica Guvernul ca, exercitându-și dreptul la inițiativă legislativă, să folosească procedura de urgență pentru adoptarea proiectului respectiv. Prin urmare, condiția urgenței necesară adoptării unei ordonanțe de urgențe nu este întrunită.

6. Cu privire la conținutul ordonanței de urgență se arată că aceasta nu cuprinde prevederi de natură a constitui dreptul 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. Astfel, prin conținutul și efectele

produse, ordonanța de urgență are un caracter individual, fiind dată *intuitu personae*. Or, art.115 alin.(4) din Constituție reglementează delegarea legislativă în scopul punerii la îndemâna Guvernului a unui mijloc de legiferare, care, după aprobare, devine corp comun cu legea de aprobare, ceea ce înseamnă că ordonanța de urgență poate avea doar caracter normativ.

7. În continuare se arată că ordonanța de urgență afectează accesul liber la justiție și libertatea economică, contrar art.115 alin.(6) din Constituție. Astfel, înființarea societății și aprobarea actului său constitutiv, fiind realizate prin norme cu valoare de lege, nu pot face obiectul controlului judecătoresc, singura cale de apărare sau de contestare rămânând calea contenciosului constituțional. Mai mult, blocarea accesului liber 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. Toate acestea demonstrează încălcarea art.115 alin.(4) din Constituție raportat la art.21 alin.(1) și (2) din același act.

8. Se mai susține că scopul urmărit prin adoptarea acestei ordonanțe de urgență a fost acela de a stabili un singur furnizor de manuale școlare, fiind, astfel, eliminați de pe această piață ceilalți agenți economici. Dacă până la adoptarea ei, libertatea economică se desfășura și era garantată de condițiile unei licitații publice organizate conform Legii nr.98/2016 privind achizițiile publice, după adoptarea acesteia, agenții economici nu mai pot participa la aceste licitații, ceea ce înseamnă că, în toate cazurile, se vor aplica prevederile art.31 alin.(1) din Legea nr.98/2016, întrucât singurul furnizor de manuale școlare devine Societatea „Editura Didactică și Pedagogică” — S.A. Astfel, prin măsura instituită, dreptul și accesul agenților economici la o activitate economică a fost afectat, contrar art.115 alin.(6) din Constituție raportat la art.45 din același act.

9. Cu privire la încălcarea principiului legalității dedus din nerespectarea normelor de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative referitoare la titlul actului normativ se arată că o normă de completare a Legii nr.1/2011 este „ascunsă” între normele de organizare și funcționare a societății. Astfel, art.4 din lege constituie, în fapt, o normă de completare a Legii nr.1/2011; în acest context se arată că acesta a și fost scopul real al legii, disimulat însă într-un act normativ care vizează transformarea regiei într-o societate pe acțiuni. Instituirea unui monopol în privința editării manualelor școlare constituie, în mod evident, o normă care vizează organizarea generală a învățământului, reglementată de Legea nr.1/2011, drept care norma de completare a acestei legi trebuia evidențiată chiar în titlul ordonanței de urgență. Având în vedere cele expuse, concluzionează în sensul că a fost încălcat art.1 alin.(5) din Constituție, raportat la art.41 alin.(1) și (5) din Legea nr.24/2000.

10. Cu privire la încălcarea art.61 alin.(1) și art.1 alin.(3)—(5) din Constituție se arată că, în condițiile în care ordonanța de urgență nu are caracter normativ, legea de aprobare a acesteia nu va avea nici ea caracter normativ, Parlamentul fiind pus în situația de a aproba acte cu caracter sau scop administrativ. În aceste condiții se susține că legea de aprobare a ordonanței de urgență a preluat toate viciile de neconstituționalitate ale actului aprobat, inclusiv caracterul de act individual.

11. Cu privire la încălcarea art.1 alin.(5) din Constituție raportat la art.42, 45 și 56 din Legea nr.90/2001 și la art.7 alin.(2), art.19 alin.(2) și (6) din Hotărârea Guvernului nr.26/2017, se arată că scopul pentru care se înființează și funcționează societatea 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, iar punerea în executare a normelor corespondente din Legea nr.1/2011 se realizează prin acte normative subsecvente de tipul hotărârii de Guvern sau al ordinului de ministru. Or, în privința organizării și funcționării Societății „Editura Didactică și Pedagogică” — S.A., instrumentul care trebuia utilizat de inițiator era hotărârea de Guvern, dovadă fiind, în acest sens, că, înainte de transformarea sa în societate pe acțiuni, actul normativ care reglementa activitatea Editurii Didactice și Pedagogice era Hotărârea Guvernului nr.645/1991. Or, se arată că Guvernul a utilizat ordonanța de urgență în acest domeniu tocmai pentru a sustrage actul normativ de la controlul de legalitate exercitat de instanțele judecătorești pe calea contenciosului administrativ și a modifica, prin art.4, Legea nr.1/2011.

12. Cu privire la motivele intrinseci de neconstituționalitate, se susține că art.4 și art.5 alin.(3) din actul normativ criticat încalcă art.1 alin.(5), art.45 și art.135 din Constituție. În acest sens se arată că libertatea comerțului și concurența loială constituie principii fundamentale care garantează existența economiei de piață funcționale; *per a contrario*, monopolul activității economice instituit în favoarea statului este o caracteristică a unui model de societate repudiat de poporul român. În acest context, editarea manualelor școlare exclusiv în regim de monopol de către noua societate creată relevă faptul că statul și-a preconstituit, prin textele legale criticate, un adevărat monopol pe piața manualelor școlare și a tuturor celorlalte manuale și materiale didactice care intră în sfera de activitate a acestei societăți. 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 argumentată, în esență, pe motive de oportunitate. În sensul celor de mai sus sunt invocate și prevederile Legii concurenței nr.21/1996, precum și Avizul Consiliului Legislativ nr.869 din 16 octombrie 2017.

13. Se mai subliniază că textele constituționale referitoare la libertatea economică și economia de piață sunt într-o strânsă legătură juridică și faptică, astfel încât vătămarea uneia dintre ele va afecta în

mod direct și funcționarea celeilalte. 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 de garantare a libertății economice. În acest context, statul trebuie să fie neutru din perspectiva actorilor implicați în „bătălia economică”. De aceea, 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. În condițiile în care ordonanța de urgență dezavantajează 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 și are ca efect slăbirea economiei românești. Actul normativ nu numai că nu încurajează valorificarea tuturor factorilor de producție, ci afectează interesul național în activitatea economică și mimează garantarea libertății economice. Prin urmare, Ordonanța de urgență a Guvernului nr.76/2017 este neconstituțională, fiind contrară art.45 și art.135 alin.(1) și alin.(2) lit.a) și b) din Constituție, atât timp cât scopul ei, declarat și asumat politic și juridic, este excluderea dintr-o anumită piață a celorlalți agenți economici. Nu în ultimul rând, se arată că ordonanța de urgență elimină concurența pe piața manualelor școlare și, mai mult, înființează un agent economic la care statul este unic acționar; în mod evident, se încalcă concurența loială. Această concluzie este întărită și de faptul că există o identitate între furnizorul și cumpărătorul de manuale, respectiv statul, ceea ce va duce și la scăderea calității manualelor din toate punctele de vedere.

14. Cu privire la încălcarea art.44 alin.(2) din Constituție, din perspectiva garantării și ocrotirii proprietății private în mod egal de lege, indiferent de titular, se arată că aceasta reiese din faptul că societatea este înființată și organizată printr-un act cu forță de lege, în timp ce celelalte structuri economice private nu sunt reglementate prin asemenea act. Se subliniază diferența pe care legiuitorul constituțional o face între protecția celor două forme de proprietate, cea publică și cea privată, prin compararea conținutului normativ al art.44 alin.(2) cu cel al art.136 alin.(2) din Constituție. Astfel, 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 de vedere 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, este neconstituțională, fiind contrară art.1 alin.(3)—(5) și art.44 alin.(2) din Constituție.

15. În conformitate cu dispozițiile art.16 alin.(2) din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, obiecția de neconstituționalitate a fost comunicată președinților celor două Camere ale Parlamentului, precum și Guvernului, pentru a-și exprima punctele lor de vedere.

16. **Președintele Camerei Deputaților** apreciază că obiecția de neconstituționalitate este neîntemeiată.

17. În privința criticilor de neconstituționalitate extrinsecă se arată că, potrivit preambulului ordonanței de urgență, la data adoptării acesteia exista o situație extraordinară, întrucât lipsa manualelor obligatorii la începutul anului școlar făcea imposibilă desfășurarea în mod corespunzător a procesului de învățământ, afectând în mod esențial dreptul fundamental la învățătură al elevilor din învățământul preuniversitar. Prin urmare, exista o stare de fapt obiectivă, independentă de voința Guvernului, care punea în pericol un interes public. Aceasta, cu atât mai mult cu cât, la aceeași dată a adoptării ordonanței de urgență, activitatea operatorului economic din coordonarea Ministerului Educației Naționale care avea atribuții în domeniul editării manualelor școlare obligatorii, respectiv Regia Autonomă „Editura Didactică și Pedagogică”, era disfuncțională întrucât mandatul consiliului de administrație expirase, iar în urma demarării procedurii de selecție de noi membri, până la data-limită de depunere a dosarelor, a existat un singur candidat. Astfel, această veritabilă criză a manualelor obligatorii trebuia urgent soluționată prin măsuri legislative adecvate. Urgența reglementării este motivată în preambulul ordonanței de urgență prin faptul că neadoptarea măsurilor imediate propuse, prin care să se elimine situația extraordinară a crizei manualelor obligatorii în procesul de învățământ, generează disfuncționalități majore în sistemul național de învățământ preuniversitar, cu repercusiuni grave asupra calității actului didactic. De asemenea, se arată că s-a ajuns la această criză fără precedent tocmai în urma licitațiilor în cadrul cărora nu au fost depuse oferte pentru cea mai mare parte a manualelor obligatorii.

18. Scopul adoptării acestei ordonanțe de urgență era de a soluționa o situație de excepție cu care se confrunta învățământul preuniversitar la nivel național, lipsa a mai mult de jumătate din manualele școlare obligatorii, aspect care nu are nicio legătură cu liberul acces la justiție. În sensul celor susținute de autorii prezentei sesizări de neconstituționalitate, ar însemna ca, de fiecare dată când Guvernul adoptă o ordonanță de urgență, să fie afectat liberul acces la justiție pentru acele acțiuni în constatarea unor preținse nelegalități.

19. Analizând raportul comisiei sesizate în fond cu proiectul de lege de adoptare a ordonanței de urgență, se constată că niciunul dintre autorii prezentei sesizări de neconstituționalitate nu a depus amendamente, pe niciun aspect de legalitate sau de constituționalitate, în sensul motivării unei soluții de respingere a ordonanței de urgență. De asemenea, atribuirea exclusivă, în condițiile legii, a activității de editare a manualelor școlare obligatorii unui operator economic cu capital integral de stat, aflat în subordinea autorității publice centrale care răspunde de învățământul obligatoriu la nivel național, nu are nicio incidență asupra principiului constituțional al accesului liber la o activitate economică al persoanei.

20. Referitor la critica privind încălcarea principiului legalității, se arată că prevederile art.4 reglementează scopul Societății Editura Didactică și Pedagogică — S.A., acela de a edita manualele școlare obligatorii, conform prevederilor legii. De altfel, partea finală a preambulului ordonanței de urgență care face obiectul prezentei sesizări de neconstituționalitate prevede ca temei legal al adoptării acesteia, între altele, și dispozițiile art.45 alin.(13), art.69 alin.(4) și art.94 alin.(2) lit.f) din Legea nr.1/2011, cu modificările și completările ulterioare. Or, la înființarea oricărei persoane juridice este obligatorie definirea scopului care fundamentează această măsură, aspect care nu este obligatoriu să se regăsească în titlul actului normativ. Prin înființarea în subordinea Ministerului Educației Naționale a acestei societăți pe acțiuni cu capital integral de stat, de interes național, al cărei capital social este deținut în întregime de statul român, având ca unic acționar Ministerul Educației Naționale, se dă expresie prevederilor constituționale și legale potrivit cărora dreptul la învățătură este un drept fundamental, asigurat, în primul rând, prin învățământul general obligatoriu, iar Ministerul Educației Naționale, ca organ de specialitate al administrației publice centrale, elaborează și implementează politica națională în domeniul învățământului preuniversitar, elaborează, evaluează, aprobă și achiziționează, după caz, manualele școlare și asigură finanțarea conform legii, fiind unica autoritate cu competențe în acest domeniu.

21. Se precizează că actul normativ criticat pentru neconstituționalitate nu reglementează norme de organizare a executării sau de executare în concret a legilor, așa cum susțin autorii sesizării, operatorul economic nou-înființat nefiind un organ de specialitate în subordinea ministerului, în sensul prevederilor art.117 alin.(2) din Constituție. Reglementarea unei activități fundamentale a statului cum este asigurarea dreptului fundamental la învățătură și, în principal, a învățământului general obligatoriu, nu este de conceput fără a asigura elevilor manualele școlare obligatorii. Or, prin măsurile legislative adoptate, respectiv prin înființarea unui operator economic de interes public național, cu capital integral de stat, care să aibă drept obiect principal de activitate editarea și asigurarea manualelor obligatorii pentru învățământul general obligatoriu, sunt create, la nivel de lege, premisele asigurării acestui drept fundamental al cetățenilor, respectiv al elevilor din învățământul general obligatoriu.

22. Potrivit prevederilor art.40 din Legea nr.15/1990 privind reorganizarea unităților economice de stat ca regii autonome și societăți comerciale, cu modificările ulterioare, statul își poate rezerva activități economice pe care să le desfășoare în mod exclusiv cu titlu de monopoluri de stat. Asemenea monopoluri, precum și modul lor de administrare, se stabilesc prin legi speciale. Se apreciază că este și cazul legii de față, prin care activitatea de editare a manualelor școlare obligatorii este dată în sarcina unei întreprinderi publice, societate pe acțiuni, de interes național, cu capital integral de stat.

23. Cu privire la critica privind încălcarea regimului constituțional referitor la caracterul normativ al legilor, respectiv a dispozițiilor art.61 alin.(1) și art.1 alin.(3), (4) și (5) din Constituție, se apreciază că această susținere este în contradicție cu aceea potrivit căreia prin conținutul art.4 din ordonanța de urgență s-ar institui o normă de completare a Legii nr.1/2011, iar titlul legii trebuia să reflecte conținutul acesteia și să se refere la modificarea Legii educației naționale, recunoscând astfel, implicit, caracterul normativ al acestei ordonanțe de urgență.

24. Cu privire la acest aspect, se subliniază că, potrivit prevederilor art.40 din Legea nr.15/1990, cu modificările ulterioare, statul, prin lege specială, își poate rezerva activități economice pe care să le desfășoare în mod exclusiv. Se menționează că prezenta lege constituie un astfel de act normativ, chiar dacă existența unei situații extraordinare, a cărei soluționare reclama urgența, a determinat recurgerea la delegarea legislativă pe calea ordonanței de urgență, permisă de Constituție în astfel de cazuri. Operatorul economic nou-înființat prin reorganizarea unei regii autonome prin transformare nu este o simplă societate pe acțiuni, nu este un simplu agent economic privat, astfel cum susțin autorii sesizării de neconstituționalitate, ci este o întreprindere publică, persoană juridică română cu capital integral de stat, având drept scop îndeplinirea strategiei naționale privind editarea manualelor școlare, la solicitarea Ministerului Educației Naționale, potrivit legii. De la data înființării acestei întreprinderi publice, activitatea de editare a manualelor școlare obligatorii nu mai este supusă prevederilor Legii nr.98/2016 privind achizițiile publice, cu modificările ulterioare, ceea ce presupune că perioada în care manualele școlare obligatorii sunt editate se scurtează și ele pot fi astfel puse la dispoziția elevilor în timp util.

25. În privința criticilor de neconstituționalitate intrinsecă raportate la prevederile art.135 și ale art.45 din Constituție, respectiv libertatea comerțului și concurența loială, se arată că, potrivit obiectului reglementării, acesta nu vizează un domeniu exclusiv economic, al comerțului sau al pieței, unde primează libera inițiativă, concurența și libertatea comerțului, și nici piața bunurilor și a serviciilor

economice, ci un domeniu mult mai sensibil, în care statul trebuie să asigure dreptul fundamental la învățatură, drept care nu poate fi efectiv fără a pune la dispoziție la timp elevilor manualele obligatorii, absolut necesare unui proces de învățământ modern și la cele mai înalte standarde. Potrivit prevederilor art.135 alin.(2) lit.b) din Constituție, statul trebuie să asigure protejerea intereselor naționale în activitatea economică. În situația de față, legea care face obiectul prezentei sesizări de neconstituționalitate atribuie, în exclusivitate, unei societăți cu capital integral de stat, persoană juridică de drept public, o activitate care contribuie la realizarea efectivă a dreptului constituțional la învățatură, prin asigurarea manualelor obligatorii elevilor din învățământul general obligatoriu. Or, prin această măsură legislativă, statul își exercită prerogativele constituționale și legale prin care sunt protejate interesele naționale în domeniul învățământului obligatoriu.

26. Cu privire la încălcarea regimului constituțional referitor la nediscriminare între titularii proprietății private, respectiv al dispozițiilor art.44 alin.(2) din Constituție, se arată că actul normativ criticat reglementează în fapt reorganizarea unei regii autonome, aflate în coordonarea Ministerului Educației Naționale, prin transformare într-o societate pe acțiuni, cu unic acționar statul, în subordinea aceluiași minister, cu respectarea prevederilor art.40 din Legea nr.15/1990, cu modificările ulterioare, ale Ordonanței de urgență a Guvernului nr.109/2011 privind guvernanta corporativă a întreprinderilor publice, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr.111/2016, cu modificările ulterioare, precum și ale Ordonanței Guvernului nr.15/1993 privind unele măsuri pentru restructurarea activității regiilor autonome, cu modificările ulterioare. Raportat și la prevederile Legii nr.287/2009 privind Codul civil, republicată, cu modificările ulterioare, respectiv cele ale art.190, potrivit cărora „*Persoanele juridice de drept privat se pot constitui, în mod liber, în una dintre formele prevăzute de lege*”, precum și cele ale art.191 alin.(1) potrivit căruia „*Persoanele juridice de drept public se înființează prin lege*”, se apreciază că această societate pe acțiuni înființată prin transformarea Regiei Autonome „Editura Didactică și Pedagogică” este o întreprindere publică în sensul Ordonanței de urgență a Guvernului nr.109/2011, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr.111/2016, cu modificările ulterioare. În considerarea acestei situații juridice speciale, se apreciază că nu sunt incidente prevederile constituționale ale art.44 alin.(2) cu privire la interzicerea discriminării între titularii dreptului de proprietate privată.

27. **Președintele Senatului și Guvernul** nu au comunicat punctele lor de vedere asupra obiecției de neconstituționalitate.

28. Pe rolul Curții Constituționale se află și obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor 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, sesizare formulată de un număr de 50 de deputați.

29. Obiecția de neconstituționalitate a fost înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.2.374 din 27 martie 2018 și constituie obiectul Dosarului nr.440A/2018.

30. **În motivarea obiecției de neconstituționalitate** sunt formulate critici de neconstituționalitate extrinsecă și intrinsecă.

31. Cu privire la criticile de neconstituționalitate extrinsecă, se apreciază că legea criticată a fost adoptată cu încălcarea art.115 alin.(4) din Constituție. Astfel, se arată că, potrivit expunerii de motive a legii de aprobare, precum și a preambulului ordonanței de urgență, adoptarea acesteia a fost justificată de disfuncționalitățile majore existente la nivel național, ceea ce a dus la situația deja perpetuă în ultimii ani în care elevii nu vor avea la început de an școlar manuale obligatorii. Aceste împrejurări 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. O împrejurare persistentă, constantă, repetabilă și la a cărei apariție a contribuit Guvernul însuși nu poate constitui o situație extraordinară în sensul art.115 alin.(4) din Constituție. Prin urmare, ordonanța de urgență încalcă art.115 alin.(4) din Constituție.

32. Cu privire la criticile de neconstituționalitate aduse prin prisma art.1 alin.(4), art.16 alin.(1) și (2) și art.61 alin.(1) din Constituție, se arată că ordonanța de urgență, 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, privede *ut singuli*, în subordinea Ministerului Educației Naționale. De asemenea, 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 față de celelalte societăți de interes național, care sunt supuse înființării potrivit prevederilor de drept comun. Se menționează că Regia autonomă „Editura Didactică și Pedagogică”, devenită societate prin transformare ca urmare a adoptării Ordonanței de urgență a Guvernului nr.76/2017, a fost înființată potrivit dreptului comun, prin Hotărârea Guvernului nr.645/1991, în condițiile art.3 teza a doua din Legea nr.15/1990.

33. Cu privire la criticile de neconstituționalitate intrinsecă, se arată că legea criticată determină sustragerea contractelor de achiziție publică încheiate de Ministerul Economiei Naționale cu Societatea

Editura Didactică și Pedagogică de la aplicarea procedurii competitive prevăzute de Legea nr.98/2016, creând, pe această cale, posibilitatea atribuirii directe a contractelor de achiziție publică a manualelor școlare către cea din urmă. Se 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 art.135 din Constituție, statul este obligat să asigure libertatea comerțului, protecția concurenței loiale și crearea cadrului favorabil pentru valorificarea tuturor factorilor de producție. De aceea, 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. Însă prezenta lege nu cuprinde 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. Prin urmare, se concluzionează în sensul că legea criticată a fost adoptată cu încălcarea art.45 și art.135 din Constituție.

34. În conformitate cu dispozițiile art.16 alin.(2) din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, obiecția de neconstituționalitate a fost comunicată președinților celor două Camere ale Parlamentului, precum și Guvernului, pentru a-și exprima punctele lor de vedere.

35. **Președintele Camerei Deputaților** apreciază că obiecția de neconstituționalitate este neîntemeiată.

36. În privința criticilor de neconstituționalitate extrinsecă, raportate la art.115 alin.(4) din Constituție, se arată că existența unei situații extraordinare a cărei reglementare nu poate fi amânată este motivată atât în preambulul ordonanței de urgență, cât și în cuprinsul expunerii de motive a Legii de aprobare, motivare ce relevă faptul că neadoptarea legii ce face obiectul sesizării ar implica noi disfuncționalități majore la nivel național, disfuncționalități care ar afecta dreptul fundamental la învățătură, garantat de art.32 din Constituție, prin întârzierea editării la timp a manualelor școlare obligatorii aferente anului școlar 2017—2018, la peste 70% dintre disciplinele clasei a V-a. Deși achiziția publică respectivă demarase la 16 martie 2017, fiind respectate toate etapele procedurii legale de atribuire prevăzute de Legea privind achizițiile publice nr.98/2016, cu modificările și completările ulterioare, nu a fost îndeplinit necesarul de manuale astfel încât din cele 108 loturi care s-au scos la licitație pentru această clasă, s-au primit oferte insuficiente, respectiv 26, iar pentru restul de 82 de loturi nu a fost depusă nicio ofertă de manual. În consecință, ținând cont de faptele obiective menționate mai sus, se apreciază că a existat o situație extraordinară din care a rezultat urgența adoptării Ordonanței de urgență a Guvernului nr.76/2017, luându-se, astfel, în considerare nu doar aspectele ce țin de îngreunarea procesului de achiziție, precum și faptul că Regia Autonomă „Editura Didactică și Pedagogică” la acel moment era disfuncțională ca urmare a expirării mandatului consiliului de administrație.

37. Cu privire la criticile de neconstituționalitate referitoare la încălcarea dispozițiilor art.1 alin.(4), art.16 alin.(1) și (2) și ale art.61 alin.(1) din Constituție, se arată că, potrivit art.115 alin.(5) din Constituție, Ordonanța de urgență a Guvernului nr.76/2017 a fost înaintată spre dezbateră în procedură de urgență celor două Camere ale Parlamentului. Astfel, Senatul în calitate de primă Cameră sesizată a adoptat Legea de aprobare a 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”, în forma inițială, în condițiile art.115 alin.(5) teza a treia din Constituție, iar Camera Deputaților a adoptat Legea de aprobare a Ordonanței nr.76/2017 în 20 martie 2018, în forma adoptată de Senat, nefiind aduse amendamente admise sau respinse la comisiile sesizate în fond cu dezbateră proiectului de lege. În consecință, se apreciază că, în acord cu dispozițiile constituționale prevăzute la art.1 alin.(4), care consacră principiul separației puterilor în stat, și în temeiul prevederilor art.61 alin.(1) din Constituție, Parlamentul, în calitatea sa de autoritate legiuitoare, prin cele două Camere ale sale, a adoptat în mod legitim și constituțional, cu respectarea întregii proceduri legislative, Legea de aprobare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr.76/2017.

38. Referitor la susținerea autorilor sesizării conform căreia legea nu ar îndeplini caracteristicile oricărui act normativ, în sensul de a cuprinde norme juridice generale și impersonale, și ar viza situații particulare cu caracter individual și discriminatoriu ce ar avea ca obiect exclusiv înființarea unei societăți private *ut singuli*, în subordonarea Ministerului Educației Naționale, reglementare care ar conferi o situație privilegiată Societății Editura Didactică și Pedagogică — S.A. față de celelalte societăți de interes național, cu încălcarea principiului egalității în drepturi, principiu consacrat de art.16 alin.(1) și (2) din Constituție, se arată că, potrivit art.40 din Legea nr.15/1990, statul, prin lege specială, își poate rezerva activități economice pe care să le desfășoare în mod exclusiv cu titlu de monopoluri de stat. Se apreciază că actul normativ criticat reflectă o astfel de situație, chiar dacă existența unei situații extraordinare, a cărei soluționare reclama urgența, a determinat recurgerea la delegarea legislativă pe calea ordonanței de urgență, permisă de Constituție în astfel de cazuri. Operatorul economic nou-înființat prin reorganizarea unei regii autonome prin transformare nu este o simplă societate pe acțiuni și niciun simplu agent economic privat, ci este o întreprindere publică, persoană juridică română cu capital integral de stat, având drept scop îndeplinirea strategiei naționale privind editarea manualelor

școlare, la solicitarea Ministerului Educației Naționale, potrivit legii. Începând cu data înființării acestei întreprinderi publice, activitatea de editare a manualelor școlare obligatorii nu mai este supusă prevederilor Legii nr.98/2016 privind achizițiile publice, cu modificările și completările ulterioare, ceea ce presupune eficientizarea și scurtarea perioadei de timp în care manualele școlare obligatorii vor fi puse la dispoziția elevilor.

39. În privința criticilor de neconstituționalitate intrinsecă raportate la prevederile art.45 și 135 din Constituție, se apreciază că domeniul reglementat prin actul normativ criticat nu este unul exclusiv economic, al comerțului sau al pieței, unde primează libera inițiativă, concurența și libertatea comerțului, și niciunul ce privește piața bunurilor și serviciilor economice, ci este unul de interes public în care primează dreptul fundamental la învățătură, statul exercitându-și prerogativele constituționale și legale prin atribuirea în exclusivitate unei societăți cu capital integral de stat, persoană juridică de drept public, o activitate destinată protejării intereselor naționale în domeniul învățământului obligatoriu.

40. **Președintele Senatului și Guvernul** nu au comunicat punctele lor de vedere asupra obiecției de neconstituționalitate.

41. Curtea, având în vedere obiectul sesizărilor de neconstituționalitate, în temeiul art.139 din Codul de procedură civilă coroborat cu art.14 din Legea nr.47/1992, a dispus conexarea Dosarului nr.440A/2018 la Dosarul nr.439A/2018, care este primul înregistrat.

CURTEA,

examinând obiecția de neconstituționalitate, punctele de vedere ale președintelui Camerei Deputaților, rapoartele întocmite de judecătorul-raportor, dispozițiile legii criticate, raportate la prevederile Constituției, precum și Legea nr.47/1992, reține următoarele:

42. Curtea Constituțională a fost legal sesizată și este competentă, potrivit dispozițiilor art.146 lit.a) din Constituție, precum și ale art.1, 10, 15 și 18 din Legea nr.47/1992, republicată, să soluționeze obiecția de neconstituționalitate.

43. **Obiectul controlului de constituționalitate** îl constituie dispozițiile 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.

44. Textele constituționale invocate în susținerea obiecției de neconstituționalitate sunt cele ale art.1 alin.(3) privind statul de drept și democratic, alin.(4) privind principiul separației și echilibrului puterilor în stat, alin.(5) privind calitatea legii, art.16 alin.(1) și (2) privind egalitatea în drepturi, art.21 alin.(1) și (2) privind accesul liber la justiție, art.44 alin.(2) privind garantarea și ocrotirea, în mod egal, a proprietății private, indiferent de titular, art.45 privind libertatea economică, art.61 alin.(1) privind rolul Parlamentului, art.115 alin.(4) și (6) privind condițiile adoptării ordonanței de urgență și ale art.135 alin.(1) și alin.(2) lit.a) și b) privind economia de piață, precum și obligațiile statului referitoare la concurența loială și valorificarea tuturor factorilor de producție.

(1) Admisibilitatea obiecției de neconstituționalitate

45. Curtea constată că sesizarea formulată îndeplinește condițiile de admisibilitate prevăzute de art.146 lit.a) teza întâi din Constituție atât sub aspectul obiectului său, fiind vorba de o lege adoptată și nepromulgată, cât și sub cel al titularului dreptului de sesizare, aceasta fiind formulată de un număr de 61 de deputați (Dosar nr.439A/2018), respectiv 50 de deputați (Dosar nr.440A/2018).

(2) Parcursul legislativ al legii analizate

46. 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 a fost publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.835 din 20 octombrie 2017.

47. Proiectul de lege de aprobare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr.76/2017 a fost trimis Senatului, la data de 20 octombrie 2017, în vederea dezbaterii și adoptării. Acesta a fost adoptat de Senat, în calitate de primă Cameră sesizată, potrivit art.115 alin.(5) teza a treia din Constituție [„*Dacă în termen de cel mult 30 de zile de la depunere, Camera sesizată nu se pronunță asupra ordonanței, aceasta este considerată adoptată și se trimite celeilalte Camere care decide de asemenea în procedură de urgență*”], respectiv prin adoptare tacită, iar, la 18 decembrie 2017, a trimis proiectul de lege Camerei Deputaților, spre dezbateri și adoptare. Proiectul de lege pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.76/2017 a fost adoptat de Camera Deputaților, în calitate de Cameră decizională, la 20 martie 2018 [rezultat vot pentru = 191, împotriva = 97, abțineri = 3, nu au votat = 1]. Pe data de 27 martie 2018, Curtea Constituțională a fost sesizată cu prezentele obiecții de neconstituționalitate.

(3) Analiza obiecției de neconstituționalitate

48. Curtea reține că, în cauză, sunt formulate două categorii de critici de neconstituționalitate extrinsecă, respectiv cele care privesc competența Guvernului de a adopta ordonanțe de urgență în ceea ce privește reorganizarea, prin transformare, a unei regii autonome în societate pe acțiuni, precum și cele care privesc condițiile de adoptare a ordonanțelor de urgență. Aceste din urmă critici pun în discuție respectarea de către Guvern a condițiilor excepționale în care poate apela la delegarea

legislativă prevăzută de art.115 alin.(4)—(6) din Constituție. Prin urmare, Curtea mai întâi trebuie să stabilească dacă Guvernul, în calitate de legiuitor delegat, avea competența funcțională de natură constituțională să adopte o ordonanță de urgență pentru reorganizarea, prin transformare, a unei regii autonome în societate pe acțiuni, sens în care trebuie să se pronunțe cu privire la încălcarea art.1 alin.(4), art.16 alin.(1) și (2) și art.61 alin.(1) din Constituție, prin raportare la competența Guvernului de a emite ordonanțe de urgență, în temeiul art.115 alin.(4)—(6).

49. Cu privire la competența Guvernului de a adopta acte cu caracter normativ cu putere de lege, Curtea s-a pronunțat printr-o jurisprudență vastă, exemplu fiind Decizia nr.63 din 8 februarie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.145 din 27 februarie 2017, paragraful 88, sau Decizia nr.68 din 27 februarie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.181 din 14 martie 2017, paragraful 73, în care instanța constituțională „a statuat că prevederile art.61 alin.(1) teza a doua din Constituție conferă Parlamentului calitatea de unică autoritate legiuitoare a țării, iar, în virtutea acestui monopol legislativ, Parlamentul este singura autoritate publică care adoptă legi. Conceptul de «lege» se definește prin raportare la două criterii: cel formal sau organic și cel material. Potrivit primului criteriu, legea se caracterizează ca fiind un act al autorității legiuitoare, ea identificându-se prin organul chemat să o adopte și prin procedura ce trebuie respectată în acest scop. Această concluzie rezultă din coroborarea dispozițiilor art.61 alin.(1) teza a doua din Constituție, conform cărora «Parlamentul este [...] unica autoritate legiuitoare a țării» cu prevederile art.67, 76, 77 și 78, potrivit cărora Camera Deputaților și Senatul adoptă legi, care sunt supuse promulgării de către Președintele României și care intră în vigoare la trei zile după publicarea lor în Monitorul Oficial al României, dacă în conținutul lor nu este prevăzută o altă dată ulterioară. Criteriul material are în vedere conținutul reglementării, definindu-se în considerarea obiectului normei, respectiv a naturii relațiilor sociale reglementate, sub acest aspect Parlamentul având plenitudine de legiferare”. Curtea a subliniat că, „în sistemul constituțional român, regula este aceea că Guvernul nu dispune de dreptul de reglementare primară a relațiilor sociale, ci doar de a adopta legislația secundară. Cu toate acestea, Constituția instituie prin art.108 alin.(3) și art.115 alin.(1)—(3) competența Guvernului de a emite ordonanțe, deci o competență normativă derivată dintr-o lege de abilitare, adoptată de Parlament, iar prin dispozițiile cuprinse în art.115 alin.(4)—(6), competența Guvernului de a emite ordonanțe de urgență, în condițiile prevăzute expres în însăși norma constituțională” (Decizia nr.68 din 27 februarie 2017, paragraful 77).

50. „Din punct de vedere material, al conținutului de drept substanțial, ordonanțele simple sau de urgență ale Guvernului au putere de lege, fiind considerate acte de reglementare primară. Prin definiție, legea, ca act juridic de putere, are caracter unilateral, dând expresie exclusiv voinței legiuitorului, ale cărei conținut și formă sunt determinate de nevoia de reglementare a unui anumit domeniu de relații sociale și de specificul acestuia. Domeniul de incidență a reglementării este determinat de legiuitor, ea fiind concepută pentru a fi aplicată unui număr nedeterminat de cazuri concrete, în funcție de încadrarea lor în ipoteza normelor edictate. În caz contrar, în măsura în care domeniul de incidență a reglementării este determinat concret, având în vedere rațiuni *intuitu personae*, legea are caracter individual, fiind aplicabilă unui singur caz prestabilit fără echivoc, și, implicit, își pierde legitimitatea constituțională, încălcând principiul egalității în drepturi a cetățenilor și principiul separației puterilor în stat” (Decizia nr.600 din 9 noiembrie 2005, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.1.060 din 26 noiembrie 2005, Decizia nr.970 din 31 octombrie 2007, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.796 din 22 noiembrie 2007, Decizia nr.494 din 21 noiembrie 2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.819 din 21 decembrie 2013, Decizia nr.574 din 16 octombrie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.889 din 8 decembrie 2014, paragraful 21, Decizia nr.68 din 27 februarie 2017, paragraful 78, sau Decizia nr.777 din 28 noiembrie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.1011 din 20 decembrie 2018, paragraful 24). Curtea a mai arătat că „delegarea legislativă, consacrată expres de Legea fundamentală, presupune o excepție de la principiul constituțional al separației puterilor în stat și o derogare de la prevederile art.61 alin.(1) din Constituție” (Decizia nr.68 din 27 februarie 2017, paragraful 88). Prin urmare, **„este evident că prin caracterul lor normativ legile și ordonanțele Guvernului au aplicabilitate generală și își extind efectele asupra unui număr nedeterminat de subiecte vizate de ipoteza normelor”** (Decizia nr.68 din 27 februarie 2017, paragraful 111).

51. Având în vedere cele de mai sus, rezultă că, adoptând ordonanțe de urgență, Guvernul exercită o competență de legiferare delegată în temeiul art.115 alin.(4)—(6) din Constituție. În consecință, obiect al ordonanțelor de urgență îl pot forma numai acele relații sociale care sunt susceptibile, la rândul lor, să fie reglementate prin lege. Or, astfel cum s-a arătat în jurisprudența Curții Constituționale anterferită, în măsura în care domeniul de incidență a legii este determinat concret, dată fiind rațiunea *intuitu personae* a reglementării, aceasta are caracter individual, ea fiind concepută nu pentru a fi aplicată unui număr nedeterminat de cazuri concrete, în funcție de încadrarea lor în ipoteza normei, ci *de plano* într-un singur caz, prestabilit fără echivoc, nu se poate constata decât 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 infralegal, 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” (Decizia nr.777 din 28 noiembrie 2017, paragraful 25).

52. Având în vedere cele anterior expuse, Curtea constată că înființarea Societății Editura Didactică și Pedagogică — S.A. ca urmare a reorganizării Regiei Autonome „Editura Didactică și Pedagogică” prin transformare dă expresie unei operațiuni juridice cu caracter individual, aplicabile, prin definiție, numai unui singur caz expres determinat, creând o societate cu un singur acționar supusă regulilor prevăzute de Legea societăților nr.31/1990, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.1066 din 17 noiembrie 2004. Astfel, actul normativ face aplicarea dispozițiilor art.241 și 242 din Codul civil, în sensul că dispune încetarea existenței Regiei Autonome „Editura Didactică și Pedagogică” și înființarea Societății „Editura Didactică și Pedagogică”, cu transferarea corespunzătoare a drepturilor și obligațiilor persoanei juridice care și-a încetat existența (a se vedea art.1 din ordonanța de urgență).

53. De asemenea, Curtea reține că, potrivit art.3 din Legea nr.15/1990 privind reorganizarea unităților economice de stat ca regii autonome și societăți comerciale, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.98 din 8 august 1990, regiile autonome sunt persoane juridice și funcționează pe bază de gestiune economică și autonomie financiară, cele de interes național înființându-se **prin hotărâri de Guvern**. Totodată, 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 (art.17 din lege). Potrivit art.1 alin.(2) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.30/1997 privind reorganizarea regiilor autonome, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.125 din 19 iunie 1997, „*Ministerele de resort și celelalte autorități ale administrației publice centrale sau locale sub autoritatea cărora sunt organizate și funcționează regii autonome au obligația ca, în termen de 90 de zile de la intrarea în vigoare a legii de aprobare a prezentei ordonanțe de urgență, să definească programele de reorganizare a regiilor autonome*”. Pe baza acestor programe, autoritățile administrației publice centrale sau locale sub autoritatea cărora își desfășoară activitatea regiile autonome vor dispune, pentru fiecare dintre acestea, **măsuri de reorganizare prin acte administrative individuale**. Art.3 alin.(2) prevede ritos că societățile comerciale rezultate în urma reorganizării regiilor autonome preiau drepturile și obligațiile regiilor autonome din transformarea sau divizarea cărora au rezultat, în limitele și în condițiile stabilite **prin actele administrative individuale de reorganizare**. Prin urmare, chiar dacă această ordonanță de urgență privește o anumită perioadă în care regiile autonome au fost transformate în societăți și un anumit context economic, se observă că transformarea era realizată, în toate cazurile și în mod exclusiv, printr-un **act administrativ individual**.

54. Raportând cele de mai sus la cazul de față, Curtea constată că Regia Autonomă „Editura Didactică și Pedagogică” a fost înființată 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, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.216 din 21 septembrie 1995, rolul de minister de resort revenindu-i Ministerului Educației și Cercetării Științifice [art.1 alin.(2)]. Prin urmare, reorganizarea sa este o operațiune cu caracter individual, reglementându-se, așadar, în acest fel, un singur raport juridic, respectiv transformarea regiei autonome în societate, prima încetându-și activitatea, iar a doua fiind, astfel, înființată. Or, concretizarea actului juridic al reorganizării, în sens de *negotium juris* — perfect posibilă — se realizează însă printr-un act administrativ individual, respectiv hotărârea de Guvern, în sens de *instrumentum*. De asemenea, Curtea reține că hotărârea de Guvern, potrivit jurisprudenței Curții Constituționale, poate avea atât caracter normativ, cât și individual (a se vedea și Decizia nr.68 din 27 februarie 2017, paragraful 74, sau Decizia nr.757 din 23 noiembrie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.33 din 15 ianuarie 2018, paragrafele 66 și 67). Prin urmare, se constată că utilizarea ordonanțelor de urgență cu privire la rezolvarea unei situații punctuale, precum cea de față, este exclusă din punct de vedere constituțional.

55. Se mai reține că, potrivit art.191 din Codul civil, persoanele juridice de drept public se înființează prin lege [alin.(1)], iar prin excepție de la dispozițiile alin.(1), în cazurile anume prevăzute de lege, persoanele juridice de drept public se pot înființa prin acte ale autorităților administrației publice centrale sau locale ori prin alte moduri prevăzute de lege [alin.(2)]. În privința cauzei de față, Curtea constată că societatea constituită, deși nu dispune de prerogative de putere publică, prestează un serviciu public,

situație în care îi sunt aplicabile prevederile art.191 alin.(2) din Codul civil, ceea ce o califică drept o persoană juridică de drept public. În acest sens, Curtea constată că art.191 alin.(1) din Codul civil se referă la autoritățile și instituțiile statului [înființarea Guvernului, ministerelor, autorităților administrative autonome (spre exemplu, Consiliul Concurenței), Consiliul Legislativ, Curtea Constituțională etc.], la unitățile administrativ-teritoriale, toate acestea exercitând prerogativele puterii publice, în timp ce alin.2 al aceluiași text legal se referă la operatorii economici, partidele politice etc., respectiv la persoane juridice care sunt calificate de drept public prin prisma scopului și obiectului lor de activitate, prestând, spre exemplu, un serviciu de interes public/general, administrând bunuri proprietate publică etc. În sensul că societatea nou-creată este o persoană juridică de drept public conform art.191 alin.(2) din Codul civil, Curtea reține faptul că aceasta are ca scop îndeplinirea strategiei naționale privind editarea manualelor școlare (art.5 din actul constitutiv), are capital integral de stat (art.2 din actul constitutiv), acțiunile sale sunt deținute numai de stat (art.6 din ordonanța de urgență), care nu poate cesiona nicio acțiune [art.12 alin.(2) din actul constitutiv, context în care apare ca fiind discutabilă ideea de adunare generală a acționarilor, reglementată prin art.7 din ordonanța de urgență, fiind vorba, în speță, de un singur acționar] și este o persoană juridică de interes național (art.2 din actul constitutiv).

56. **Prin urmare, înființarea/reorganizarea sau încetarea activității unei edituri, precum cea de față, se dispune printr-un act de reglementare secundară, care se subsumează competenței autorității administrației publice centrale.** De altfel, o asemenea teză a fost îmbrățișată și la momentul adoptării Hotărârii Guvernului nr.645/1991 prin care a fost înființată Regia Autonomă „Editura Didactică și Pedagogică”; mai mult, la această teză a achiesat și legiuitorul delegat care a adoptat ordonanța de urgență ce face obiectul legii de aprobare analizate, întrucât în actul constitutiv al Societății „Editura Didactică și Pedagogică” — S.A., care este anexă la ordonanța de urgență, face parte integrantă din aceasta [art.2 alin.(1) din ordonanța de urgență] și beneficiază, astfel, de aceeași valoare juridică [art.57 alin.(1) din Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.260 din 21 aprilie 2010], se prevede că această societate, în cazul de față pe acțiuni, poate fi transformată în alte forme de societăți, prin hotărâre de Guvern. Și pentru a da întreaga dimensiune situației create prin adoptarea acestei ordonanțe de urgență, art.7 alin.(6) din cuprinsul acesteia prevede că actul constitutiv al societății, care, astfel cum s-a arătat anterior, are rang de lege, se poate modifica prin hotărârea Adunării Generale a Acționarilor. Astfel, Curtea constată că, potrivit ordonanței de urgență analizate, un act cu rang de lege ar putea fi modificat atât prin hotărâre de Guvern, cât și prin hotărâre a Adunării Generale a Acționarilor, ceea ce nu poate fi acceptat din perspectiva rangului și naturii juridice a actului legislativ. Acest aspect demonstrează că, în realitate, operațiunea juridică de reorganizare, prin transformare, trebuia realizată printr-un act de reglementare secundară, sfera de relații sociale vizate neputând face obiectul legii/ordonanței de urgență.

57. În aceste condiții, Curtea reține că, întrucât, potrivit art.115 alin.(5) din Constituție, ordonanța de urgență a fost transmisă Parlamentului în vederea dezbaterii și aprobării, **revenea chiar Parlamentului obligația de a respinge ordonanța de urgență astfel adoptată, conform art.115 alin.(7) din Constituție, din moment ce operațiunea juridică realizată de către Guvern nu putea forma obiectul legii.**

58. Având în vedere cele expuse, Curtea constată că ordonanța de urgență a Guvernului nr.76/2017 încalcă art.1 alin.(4), art.16 alin.(1) și (2) și art.61 alin.(1) din Constituție, prin raportare la competența Guvernului de a emite ordonanțe de urgență, în temeiul art.115 alin.(4)—(6), iar **legea de aprobare a acesteia încalcă art.1 alin.(4), art.16 alin.(1) și (2), art.61 alin.(1) și art.115 alin.(7) din Constituție, preluând în mod corespunzător viciile de neconstituționalitate ale ordonanței de urgență.** În acest sens este și jurisprudența Curții Constituționale, care stabilește că viciul de neconstituționalitate al unei ordonanțe simple sau ordonanțe de urgență emise de Guvern nu poate fi acoperit prin aprobarea de către Parlament a ordonanței respective. Legea care aprobă o ordonanță de urgență neconstituțională este ea însăși neconstituțională (a se vedea, în acest sens, cu titlu exemplificativ, Decizia nr.1.008 din 7 iulie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.507 din 23 iulie 2009, Decizia nr.738 din 19 septembrie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.690 din 8 octombrie 2012, Decizia nr.55 din 5 februarie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.136 din 25 februarie 2014, sau Decizia nr.761 din 17 decembrie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.46 din 20 ianuarie 2015, paragraful 29).

59. Având în vedere că o măsură de reorganizare a unei regii autonome nu poate fi adoptată printr-o ordonanță de urgență, rezultă că nu mai este necesară examinarea condițiilor de adoptare a acesteia, prin raportare în mod exclusiv la dispozițiile art.115 alin.(4)—(6) din Constituție, respectiv dacă a existat o situație extraordinară, dacă a existat o urgență a adoptării și dacă aceasta a fost sau nu motivată. De asemenea, nici criticile de neconstituționalitate intrinsecă aduse, în special art.4 din ordonanța de urgență, aprobată prin lege, potrivit căruia „*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*”, nu pot fi analizate în acest cadru, întrucât, odată admisă obiecția de neconstituționalitate pe motiv că Guvernul nu avea competența funcțională de a emite o ordonanță de

urgență cu privire la reorganizarea realizată, înseamnă că întreaga reglementare trebuie transpusă într-un act administrativ cu caracter individual, respectiv hotărâre de Guvern, act care, prin definiție, nu poate aduce modificări sau completări în privința actelor normative de reglementare primară în vigoare cu consecința creării unui monopol pe piața manualelor școlare, astfel cum susțin autorii obiecției de neconstituționalitate (a se vedea *mutatis mutandis* Decizia nr.777 din 28 noiembrie 2017, paragraful 32).

60. Pentru considerentele arătate, în temeiul art.146 lit.a) și al art.147 alin.(4) din Constituție, precum și al art.11 alin.(1) lit.A.a), al art.15 alin.(1) și al art.18 alin.(2) din Legea nr.47/1992, cu majoritate de voturi,

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

În numele legii

DECIDE:

Admite obiecția de neconstituționalitate formulată de un număr de 61, respectiv 50 de deputați, și constată că dispozițiile 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 sunt neconstituționale.

Definitivă și general obligatorie.

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

Pronunțată în ședința din data de 19 aprilie 2018.