

DECIZIA nr.724
din 7 octombrie 2020

referitoare la obiecția de neconstituționalitate a **Legii privind transferul, cu titlu gratuit, al pachetului integral de acțiuni deținut de stat la Societatea Națională „Aeroportul Internațional Timișoara -Traian Vuia” - S.A. din proprietatea privată a statului și din administrarea Ministerului Transporturilor în proprietatea privată și în administrarea Consiliului Județean Timiș și, respectiv, în proprietatea privată și în administrarea Consiliului Local al Municipiului Timișoara**

Publicată în Monitorul Oficial nr.1014 din 02.11.2020

Valer Dorneanu	- președinte
Cristian Deliorga	- judecător
Marian Enache	- judecător
Daniel-Marius Morar	- judecător
Mona-Maria Pivniceru	- judecător
Gheorghe Stan	- judecător
Livia-Doina Stanciu	- judecător
Elena-Simina Tănăsescu	- judecător
Varga Attila	- judecător
Ingrid Alina Tudora	- magistrat-asistent

1. Pe rol se află soluționarea obiecției de neconstituționalitate a Legii privind transferul, cu titlu gratuit, al pachetului integral de acțiuni deținut de stat la Societatea Națională „Aeroportul Internațional Timișoara -Traian Vuia” - S.A. din proprietatea privată a statului și din administrarea Ministerului Transporturilor în proprietatea privată și în administrarea Consiliului Județean Timiș și, respectiv, în proprietatea privată și în administrarea Consiliului Local al Municipiului Timișoara, obiecție formulată de Guvernul României.

2. Sesizarea a fost formulată în temeiul art.146 lit.a) teza întâi din Constituție și al art.15 din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, republicată, și a fost înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.5314 din 11 septembrie 2020, fiind trimisă inițial prin poșta electronică. Ulterior, a fost depusă la Registratura jurisdicțională a Curții Constituționale, fiind înregistrată cu nr.5314 din 15 septembrie 2020. Sesizarea constituie obiectul Dosarului Curții Constituționale nr.1457A/2020.

3. **În motivarea obiecției de neconstituționalitate**, autorul sesizării învederează faptul că, sub aspectul intenției de reglementare, legea criticată vizează transferul, cu titlu gratuit, al pachetului de acțiuni deținut de stat la Societatea Națională „Aeroportul Internațional Timișoara - Traian Vuia” - S.A. din proprietatea privată a statului și din administrarea Ministerului Transporturilor în proprietatea privată și în administrarea Consiliului Județean Timiș și, respectiv, în proprietatea privată și în administrarea Consiliului Local al Municipiului Timișoara. Acesta susține că, potrivit Ordonanței Guvernului nr.19/1997 privind transporturile, infrastructura de transport aerian, care constituie obiectul legii supuse controlului de constituționalitate, face parte din sistemul național de transport care are caracter strategic, infrastructurile de transport fiind de interes național și european. De asemenea, raportat la operațiunea de transmitere a acțiunilor din proprietatea privată a statului și din administrarea Ministerului Transporturilor, Infrastructurii și Comunicațiilor în proprietatea privată și în administrarea Consiliului Județean Timiș și, respectiv în proprietatea privată și în administrarea Consiliului Local al Municipiului Timișoara, precizează faptul că aceasta se supune și regulilor specifice aplicabile operatorilor economici deveniți societăți naționale în temeiul art.2 alin.(2) din Ordonanței de urgență a Guvernului nr.30/1997 privind reorganizarea regiilor autonome.

4. Se susține că din analiza prevederilor Ordonanței de urgență a Guvernului nr.88/1997 privind privatizarea societăților comerciale și ale Legii nr.137/2002 privind unele măsuri pentru accelerarea privatizării, rezultă că realizarea transferului acțiunilor și, implicit, diminuarea participației statului la capitalul social al acestor operatori economici către alte persoane fizice sau juridice se pot face numai în anumite condiții. Astfel, învederează faptul că transferul acțiunilor se poate face numai cu titlu oneros

și nu se poate realiza către unitățile administrativ-teritoriale, acestea având interdicție de participa direct sau indirect la procesul de privatizare, și trebuie să fie însoțit de acordul organelor de conducere și administrare a societății.

5. Întrucât Societatea Națională „Aeroportul Internațional Timișoara - Traian Vuia” - S.A. este obiectiv de interes strategic pentru efectuarea transporturilor care privesc siguranța națională, iar dezvoltarea acestuia trebuie să se realizeze ținând cont de nevoile de apărare a țării, autorul sesizării susține că este necesar ca acest transfer să aibă și acordul Consiliului Suprem de Apărare al Țării. De asemenea, consideră că trebuie justificat foarte clar și detaliat de ce acest obiectiv nu mai este de interes strategic, național și european și a devenit de interes local.

6. Autorul sesizării precizează că la art.3 din legea criticată se specifică faptul că transferul de acțiuni se face prin „*hotărâre de Guvern în termen de 90 de zile de la intrarea în vigoare a prezentei legi*”, iar în acest context susține că hotărârea de realizare a transferului pachetului de acțiuni deținut de statul român la Societatea Națională „Aeroportul Internațional Timișoara - Traian Vuia” - S.A. trebuie să îndeplinească toate condițiile stabilite la nivelul legislației primare din momentul adoptării sale. Conform calificării prevăzute de art.2 alin.(2) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.30/1997 privind reorganizarea regiilor autonome, operatorii economici - aeroporturi - rămași în proprietatea statului desfășoară o activitate de interes public național, motiv pentru care li s-au atribuit denumirea și calitatea legală de companii naționale, respectiv societăți naționale, cum este și cazul societății naționale vizate prin legea criticată, urmând ca acești operatori economici să fie supuși procesului de privatizare. Prin urmare, Guvernul arată că reglementarea preconizată constituie o derogare implicită, atât față de prevederile legale mai sus citate, cât și față de dispozițiile legale în materie de privatizare, respectiv față de Ordonanța de urgență a Guvernului nr.88/1997 și Legea nr.137/2002, care dispun care sunt metodele (exclusiv cu titlu oneros) și procedurile necesare pentru diminuarea participației statului în economie, precum și interdicția pentru unitățile administrativ - teritoriale de a participa direct sau indirect la procesele de privatizare.

7. În ceea ce privește realizarea operațiunii preconizate prin reglementare la nivel de lege, se precizează că, deși, de principiu, nimic nu se poate opune plenitudinii de competență a Parlamentului în activitatea de legiferare, instituirea prin lege a unor măsuri de transfer al acțiunilor din proprietatea statului în proprietatea privată locală poate să întrunească elementele pe care Curtea Constituțională le are în vedere în jurisprudența sa constantă cu privire la necesitatea ca legea să constituie un act de reglementare generală, ceea ce nu include operațiunile punctuale, precum cea preconizată. În acest sens, arată că reglementarea prin lege a unor operațiuni punctuale a fost calificată de către instanța de contencios constituțional ca realizare a unor acte individuale sub titulatura de lege, ceea ce nu corespunde finalității constituționale a reglementării prin lege, cu consecința încălcării dispozițiilor art.I alin.(4) din Constituție.

8. În ceea ce privește sintagmele „și în administrarea Consiliului Județean Timiș” și „în administrarea Consiliului Local al Municipiului Timișoara” de la finalul art.I alin.(I) din legea criticată și din titlul acesteia, apreciază că se impune ca acestea să fie eliminate, întrucât în cadrul Deciziei Curții Constituționale nr.1 din 10 ianuarie 2014, paragraful 190, s-a stabilit, cu caracter de principiu, că prin acte ale autorităților publice centrale nu ar trebui desemnat titularul dreptului de administrare asupra unui bun care este trecut în proprietatea unei unități administrativ-teritoriale. Deși este incontestabilă capacitatea consiliului județean de a decide cu privire la problemele de interes județean, având în vedere dispozițiile art.170 alin.(I) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ, ar rezulta că acesta are o capacitate juridică limitată, prin raportare la faptul că activitățile care fac obiectul infrastructurii aeroportuare, precum și cele derulate de către Societatea Națională „Aeroportul Internațional Timișoara-Traian Vuia”- S.A. au fost declarate de lege ca fiind de interes public național. Or, dat fiind caracterul de interes național, exercitarea de către Consiliul Județean Timiș a tuturor drepturilor și executarea tuturor obligațiilor care decurg din calitatea de acționar unic la societatea națională vizată ar presupune implicarea reprezentanților consiliului a căror competență este limitată la soluționarea unor probleme de interes județean, potrivit Ordonanței de urgență a Guvernului nr.57/2019, în soluționarea unor probleme care decurg din „*activitatea de interes public național*”, care este specifică societății naționale.

9. Autorul sesizării precizează că autoritățile deliberative ale administrației publice locale și județene nu au personalitate juridică și, prin urmare, nu pot avea patrimoniu propriu, astfel că nu pot exercita drepturi și obligații proprii în cadrul raporturilor juridice de tipul celor vizate prin prezenta lege, iar în acest sens s-a pronunțat și instanța de contencios constituțional prin Decizia nr.574 din 16 octombrie 2014. De asemenea, consideră că este necesar să fie avute în vedere și dispozițiile Ordonanței Guvernului privind transporturile nr.19/1997 care stabilesc, în esență, că infrastructura de transport, inclusiv cea de transport aerian, face parte din sistemul național de transport care are caracter strategic, unul dintre principalele obiective ale sistemului național de transport fiind „asigurarea

efectuării transporturilor care privesc siguranța națională”, dezvoltarea sistemului trebuind să se realizeze ținând seama de „nevoile de apărare a țării”. Totodată, precizează că în cadrul ordonanței menționate, infrastructurile de transport sunt de interes național și de interes european (art.9), ceea ce nu corespunde obiectivului constituțional al consiliului județean de a realiza autonomia locală, conform art.121 alin.(l) din Constituție.

10. Apreciază, de asemenea, că operațiunea realizată prin legea supusă controlului de constituționalitate este susceptibilă a genera eventuale pierderi în sarcina statului, ca urmare a realizării transferului dreptului de proprietate, având în vedere că, potrivit dispozițiilor art.67 alin.(6) din Legea nr.31/1990, *„Dividendele care se cuvin după data transmiterii acțiunilor aparțin cesionarului, în afară de cazul în care părțile au convenit altfel”*. Or, textul legii criticate nu face nicio mențiune referitoare la dividendele aferente pachetului integral, ținând cont că dividendele Societății Naționale „Aeroportul Internațional Timișoara-Traian Vuia” - S.A. constituie, în actualul stadiu de reglementare, venituri ale bugetului. Prin urmare, autorul sesizării apreciază că era necesară elaborarea fișei financiare, în condițiile art.15 din Legea nr.500/2002 privind finanțele publice, cu modificările și completările ulterioare, și ale art.7 din Legea nr.69/2010, dat fiind că, potrivit art.138 alin.(5) din Constituția României, republicată, *„nicio cheltuială bugetară nu poate fi aprobată fără stabilirea sursei de finanțare”*.

11. În fine, în susținerea criticilor sale, autorul sesizării invocă și Decizia nr.574 din 16 octombrie 2014, prin care, din perspectiva unei situații similare celei din prezenta cauză, Curtea Constituțională a constatat că Legea nr.216/2008 privind transmiterea cu titlu gratuit a unui pachet de 1.369.125 de acțiuni deținute de stat la Compania Națională „Administrația Porturilor Maritime” - S.A. Constanța, reprezentând 20% din capitalul social, către Consiliul Local al Municipiului Constanța este neconstituțională, în ansamblul său.

12. Având în vedere argumentele mai sus prezentate, Guvernul României solicită admiterea sesizării formulate cu privire la neconstituționalitatea Legii privind transferul, cu titlu gratuit, al pachetului integral de acțiuni deținut de stat la Societatea Națională „Aeroportul Internațional Timișoara-Traian Vuia”- S.A. din proprietatea privată a statului și din administrarea Ministerului Transporturilor în proprietatea privată și în administrarea Consiliului Județean Timiș și, respectiv, în proprietatea privată și în administrarea Consiliului Local al Municipiului Timișoara (PL-x nr.478/2020).

13. În conformitate cu prevederile art.16 alin.(2) din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, republicată, sesizarea a fost comunicată președinților celor două Camere ale Parlamentului și Avocatului Poporului, pentru a-și formula punctele de vedere asupra sesizării de neconstituționalitate.

14. Prin Adresa nr.5617 din 24 septembrie 2020, **Președintele Camerei Deputaților** a transmis punctul său de vedere asupra sesizării formulate de Guvernul României, în care apreciază că susținerile autorului sesizării de neconstituționalitate sunt neîntemeiate.

15. Arată, în primul rând, că nu pot fi reținute criticile formulate din perspectiva faptului că expunerea de motive a legii criticate a fost elaborată cu nerespectarea art.31 alin.(1) din Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, aspect ce ar fi de natură să conducă la încălcarea prevederilor art.1 alin.(5) din Constituția României, context în care redă, în integralitate, conținutul expunerii de motive. În ceea ce privește criticile formulate prin raportare la încălcarea art.1 alin.(5) din Constituția României, președintele Camerei Deputaților apreciază că acestea sunt neîntemeiate, întrucât prin actul normativ adoptat de legiuitor nu a fost încălcat niciunul dintre principiile consacrate de Legea fundamentală, context în care face trimitere la dispozițiile constituționale ale art.61 alin.(1), potrivit cărora *„Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului român și unica autoritate legiuitoare a țării”*, precum și la cele ale art.102 alin.(1), care prevăd că *„Guvernul, potrivit programului său de guvernare acceptat de Parlament, asigură realizarea politicii interne și externe a țării și exercită conducerea generală a administrației publice”*.

16. În susținerea argumentelor de respingere a sesizării, Președintele Camerei Deputaților menționează faptul că pe parcursul derulării procesului legislativ de adoptare a legii criticate în speță, atât Consiliul Economic și Social, cât și Consiliul Legislativ au avizat favorabil inițiativa legislativă, iar membrii Comisiei pentru politică economică, reformă și privatizare au hotărât, cu majoritate de voturi, să supună plenului Camerei Deputaților, spre dezbateri și adoptare, proiectul de Lege privind transferul, cu titlu gratuit, al pachetului integral de acțiuni deținut de stat la Societatea Națională „Aeroportul Internațional Timișoara-Traian Vuia”- S.A. din proprietatea privată a statului și din administrarea Ministerului Transporturilor în proprietatea privată și în administrarea Consiliului Județean Timiș și, respectiv, în proprietatea privată și în administrarea Consiliului Local al Municipiului Timișoara.

17. Totodată, acesta supune atenției faptul că, în situația în care sesizarea de neconstituționalitate formulată de Guvernul României ar fi admisă, s-ar crea o discriminare cu privire la modul de verificare a constituționalității legilor ce au un obiect similar de reglementare, având în vedere

faptul că etapele legislative obligatorii pe care actul normativ criticat le-a parcurs au fost urmate și de alte acte normative care nu au fost însă supuse verificării de constituționalitate (în acest sens, face referire la proiectul de Lege privind transmiterea unor terenuri din domeniul public al statului aflate în administrarea Ministerului Transportului și concesiunea Companiei Naționale de Căi Ferate „C.F.R.”- S.A., în domeniul public al orașului Huedin, comunei Sâncraiu și comunei Călățele, act normativ ce a respectat aceeași procedură legislativă, fiind promulgat de Președintele României prin Decretul nr.362 din 18 aprilie 2019, devenind, astfel, Legea nr.64/2019).

18. Pentru considerentele mai sus prezentate, Președintele Camerei Deputaților apreciază că susținerile autorului sesizării de neconstituționalitate sunt neîntemeiate și solicită respingerea acesteia.

19. **Președintele Senatului și Avocatul Poporului** nu au transmis punctele lor de vedere asupra sesizării de neconstituționalitate.

CURTEA,

examinând obiecția de neconstituționalitate, punctul de vedere al Președintelui Camerei Deputaților, raportul întocmit de judecătorul-raportor, dispozițiile legii criticate, raportate la prevederile Constituției, precum și Legea nr.47/1992, reține următoarele:

20. **Obiectul controlului de constituționalitate** îl constituie Legea privind transferul, cu titlu gratuit, al pachetului integral de acțiuni deținut de stat la Societatea Națională „Aeroportul Internațional Timișoara -Traian Vuia” - S.A. din proprietatea privată a statului și din administrarea Ministerului Transporturilor în proprietatea privată și în administrarea Consiliului Județean Timiș și, respectiv, în proprietatea privată și în administrarea Consiliului Local al Municipiului Timișoara, care are următorul cuprins normativ:

„Art. 1. - (1) Se aprobă transferul, cu titlu gratuit, al pachetului de 80% din acțiuni deținut de stat la Societatea Națională «Aeroportul Internațional Timișoara-Traian Vuia» - S.A. din proprietatea privată a statului și din administrarea Ministerului Transporturilor, Infrastructurii și Comunicațiilor în proprietatea privată și în administrarea Consiliului Județean Timiș într-un pachet de 55% din acțiuni și, respectiv, în proprietatea privată și în administrarea Consiliului Local al Municipiului Timișoara, într-un pachet de 25% din acțiuni.

(2) Consiliul Județean Timiș și Consiliul Local al Municipiului Timișoara exercită toate drepturile și își asumă toate obligațiile ce decurg din calitatea de acționar la Societatea Națională «Aeroportul Internațional Timișoara-Traian Vuia» - S.A., în condițiile legii.

Art.2. - Predarea și preluarea pachetului de acțiuni transferat potrivit art. 1 alin.(1) se face pe bază de protocol încheiat între părțile interesate, în termen de 60 de zile de la data intrării în vigoarea a prezentei legi.

Art.3. - Prin derogare de la prevederile art.358 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ, cu modificările și completările ulterioare, transferul pachetului de 80% din acțiuni deținut de stat la Societatea Națională «Aeroportul Internațional Timișoara-Traian Vuia» - S.A. se face cu titlu gratuit, prin hotărâre a Guvernului, în termen de 90 de zile de la data intrării în vigoare a prezentei legi.”

21. Autorul sesizării susține că expunerea de motive a legii supuse controlului de constituționalitate a fost elaborată cu nerespectarea prevederilor art.31 alin.(1) din Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, și, implicit, cu încălcarea dispozițiilor art.1 alin.(5) din Constituție, precum și faptul că legea trebuie să constituie un act de reglementare generală, ceea ce exclude operațiunile punctuale, precum cea realizată în prezenta cauză, cu consecința încălcării art.1 alin.(4) din Constituție, referitor la principiul separației și echilibrului puterilor în stat.

22. În vederea soluționării prezentei sesizări de neconstituționalitate, Curtea va proceda, în prealabil, la verificarea îndeplinirii condițiilor de admisibilitate prevăzute de art.146 lit.a) teza întâi din Constituție, sub aspectul titularului sesizării, al termenului de sesizare și al obiectului acesteia.

23. Astfel, Curtea constată că sesizarea îndeplinește condițiile de admisibilitate sub aspectul titularului dreptului de sesizare, obiecția fiind formulată de către Guvernul României, care are dreptul de a sesiza Curtea Constituțională pentru exercitarea controlului de constituționalitate *a priori*, în temeiul art.146 lit.a) teza întâi din Constituție și al art.15 alin.(1) din Legea nr.47/1992. Și sub aspectul termenului de sesizare se constată că obiecția de neconstituționalitate este admisibilă, nefiind tardiv introdusă. În acest sens, Curtea reține că, în calitate de Cameră decizională, Camera Deputaților a adoptat legea în data de 25 august 2020, dată la care a fost înaintată secretarului general în vederea exercitării dreptului de sesizare a Curții Constituționale, fiind trimisă spre promulgare Președintelui României în data de 31 august 2020. În calitate de subiect de sesină, Guvernul României a sesizat Curtea Constituțională în data de 11 septembrie 2020, sesizarea fiind trimisă inițial prin poșta electronică, iar ulterior, a fost depusă la Registratura jurisdicțională a Curții Constituționale, în data de

15 septembrie 2020. Așadar, obiecția a fost formulată în interiorul termenului de 20 de zile, prevăzut de art.77 alin.(1) teza a doua din Constituție, fiind deci admisibilă. Sub aspectul obiectului sesizării, aceasta vizează Legea privind transferul, cu titlu gratuit, al pachetului integral de acțiuni deținut de stat la Societatea Națională „Aeroportul Internațional Timișoara-Traian Vuia” - S.A. din proprietatea privată a statului și din administrarea Ministerului Transporturilor în proprietatea privată și în administrarea Consiliului Județean Timiș și, respectiv, în proprietatea privată și în administrarea Consiliului Local al Municipiului Timișoara (PL-x nr.478/2020), lege adoptată de Camera Deputaților - în calitate de Cameră decizională la data de 25 august 2020 și nepromulgată.

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

25. Cu privire la derularea procesului legislativ de adoptare a legii care face obiectul controlului de constituționalitate, Curtea reține că propunerea legislativă referitoare la Legea privind transferul, cu titlu gratuit, al pachetului integral de acțiuni deținut de stat la Societatea Națională „Aeroportul Internațional Timișoara -Traian Vuia”- S.A. din proprietatea privată a statului și din administrarea Ministerului Transporturilor în proprietatea privată și în administrarea Consiliului Județean Timiș și, respectiv, în proprietatea privată și în administrarea Consiliului Local al Municipiului Timișoara a fost inițiată de 3 deputați și 2 senatori și a fost adoptată în Senat, ca primă Cameră sesizată, în data de 27 iulie 2020, cu 128 de voturi pentru, niciun vot contra și nicio abținere.

26. La aceeași dată, propunerea legislativă a fost transmisă pentru dezbatere Camerei Deputaților, în calitate de Cameră decizională, iar în data de 25 august 2020, cu 231 de voturi pentru, 78 contra și 4 abțineri, aceasta a adoptat legea cu titlul *Lege privind transferul, cu titlu gratuit, al pachetului integral de acțiuni deținut de stat la Societatea Națională „Aeroportul Internațional Timișoara-Traian Vuia” – S.A. din proprietatea privată a statului și din administrarea Ministerului Transporturilor, Infrastructurii și Comunicațiilor în proprietatea privată și în administrarea Consiliului Județean Timiș și, respectiv, în proprietatea privată și în administrarea Consiliului Local al Municipiului Timișoara.*

27. În data de 25 august 2020, legea adoptată a fost înaintată secretarului general al Camerei Deputaților și al Senatului în vederea exercitării dreptului de sesizare a Curții Constituționale, fiind trimisă spre promulgare Președintelui României în data de 31 august 2020.

28. Cu titlu preliminar, Curtea reține că Societatea Națională „Aeroportul Internațional Timișoara - Traian Vuia” - S.A. a fost înființată prin Hotărârea Guvernului nr.521 din 24 august 1998, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.334 din 7 septembrie 1998, act administrativ modificat ulterior prin Hotărârea Guvernului nr.133 din 6 februarie 2003 și, respectiv, prin Hotărârea Guvernului nr.1096 din 18 septembrie 2008 pentru modificarea unor acte normative privind înființarea aeroporturilor de interes național, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.701 din 15 octombrie 2008. Potrivit art.1 alin.(2) din Hotărârea Guvernului nr.521/1998, cu modificările ulterioare, „*Aeroportul Internațional Timișoara - Traian Vuia este societate comercială pe acțiuni, cu capital majoritar de stat, care se organizează și funcționează pe bază de gestiune economică. Sursele de finanțare se asigură din venituri proprii; sume alocate de la bugetul de stat, credite bancare, credite externe contractate sau garantate de stat, acordate cu respectarea regulamentelor comunitare privind concurența; fonduri externe nerambursabile, acordate în condițiile legii, precum și forme legale de participare a capitalului privat și alte surse legal constituite.*” De asemenea, potrivit art.13 intitulat „Transferul dreptului de proprietate asupra acțiunilor” din anexa „Statutul Societății Naționale «Aeroportul Internațional Timișoara - Traian Vuia» - S.A.” la aceeași hotărâre a Guvernului, dreptul de proprietate asupra acțiunilor se transferă conform reglementărilor pieței de capital, respectiv reglementărilor Bursei de Valori București - Piața reglementată la vedere. Ministerul Transporturilor transferă dreptul de proprietate asupra acțiunilor pe care le deține, conform reglementărilor pieței de capital, respectiv reglementărilor Bursei de Valori București - Piața reglementată la vedere și/sau prevederilor legale în domeniul privatizării societăților comerciale cu capital de stat. Orice transfer al dreptului de proprietate asupra acțiunilor, indiferent de natura juridică a acestuia, se înscrie în registrul acționarilor Societății, ținut de Societatea Comercială „Depozitarul Central” - S.A.

29. Raportat la speța de față, cu privire la intenția de reglementare a legiuitorului, Curtea subliniază faptul că legea care constituie obiectul sesizării de neconstituționalitate vizează transferul, cu titlu gratuit, al pachetului de acțiuni deținut de stat la Societatea Națională „Aeroportul Internațional Timișoara - Traian Vuia” - S.A. din proprietatea privată a statului și din administrarea Ministerului Transporturilor în proprietatea privată și în administrarea Consiliului Județean Timiș și, respectiv, în proprietatea privată și în administrarea Consiliului Local al Municipiului Timișoara. În cuprinsul expunerii de motive a legii criticate, inițiatorii acesteia menționează faptul că Societatea Națională „Aeroportul Internațional Timișoara - Traian Vuia S.A.” are în prezent ca acționari statul român, reprezentat de

Ministerul Transporturilor, care deține 80% din acțiuni, și Fondul Proprietatea care deține 20% din acțiuni, fiind o situație aparte în rândul aeroporturilor regionale din România care, în marea lor majoritate, au ca unic acționar Consiliul județean ce administrează județul în care funcționează aeroportul (cu excepția Companiei Naționale Aeroporturi București și, parțial, a aeroportului din județul Constanța). Se învederează faptul că aeroportul reprezintă un factor important în ceea ce privește dezvoltarea economică și socială a regiunii de vest a României, iar, la rândul său, aeroportul beneficiază de dezvoltarea economică și socială a județului și în general a regiunii pe care o deservește. Inițiatorii au susținut că până la începutul crizei generate de pandemia cu COVID 19, traficul aerian a fost într-o continuă ascensiune, s-au introdus noi destinații, iar traficul de mărfuri prezintă în continuare valori semnificative, context în care se creează premisele necesare implicării autorităților locale atât din punct de vedere administrativ, cât și din punctul de vedere al investițiilor în infrastructura aeroportuară și a celei conexe. Se arată că, deși societatea trece printr-o situație economică dificilă din cauza efectelor pandemiei, Aeroportul Internațional Timișoara - Traian Vuia poate reprezenta după finalizarea crizei economice o sursă importantă de venituri pentru județ, iar autoritățile administrative locale, la rândul lor, trebuie să se implice financiar atât pentru dezvoltarea și modernizarea aeroportului, cât și pentru extinderea numărului de curse aeriene comerciale de pasageri și mărfuri, astfel încât această sinergie de interese comune să se răsfângă pozitiv asupra cetățenilor din regiunea de vest. Având în vedere cele menționate, inițiatorii au propus transferul pachetului de 80 % din acțiunile Societății Naționale „Aeroportul Internațional Timișoara S.A.”, pachet deținut în prezent de către statul român, către Consiliul Județean Timiș și, respectiv, către Consiliul Local al Municipiului Timișoara.

30. Curtea observă că o primă critică de neconstituționalitate extrinsecă este formulată de autorul sesizării din perspectiva faptului că expunerea de motive a legii supuse controlului de constituționalitate a fost elaborată cu nerespectarea prevederilor art.31 alin.(1) din Legea nr.24/2000, în sensul că instrumentul de prezentare și motivare trebuia să cuprindă motivul emiterii actului normativ, respectiv cerințele care reclamă intervenția normativă, cu referire specială la insuficiențele și neconcordanțele reglementărilor în vigoare; impactul socioeconomic, inclusiv evaluarea costurilor și beneficiilor; impactul financiar asupra bugetului general consolidat atât pe termen scurt, pentru anul curent, cât și pe termen lung (pe 5 ani), inclusiv informații cu privire la cheltuieli și venituri; precum și măsurile de implementare - modificările instituționale și funcționale la nivelul administrației publice centrale și locale.

31. Având în vedere criticile formulate din această perspectivă, Curtea constată că acestea sunt neîntemeiate, întrucât, în jurisprudența sa recentă, exemplul fiind Decizia nr.238 din 3 iunie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.666 din 28 iulie 2020, paragrafele 36-40, a reținut că, de principiu, nu are competența de a controla modul de redactare a expunerilor de motive ale diverselor legi adoptate, întrucât expunerea de motive și cu atât mai puțin modul său de redactare nu au consacrat constituțională. Astfel, prin prisma art. 1 alin.(5) din Constituție, expunerea de motive este un document de motivare necesar în cadrul procedurii de adoptare a legilor, însă, odată adoptată legea, rolul său se reduce la facilitarea înțelegerii acesteia. Prin urmare, expunerea de motive a legii nu este decât un instrument al uneia dintre metodele de interpretare consacrate - metoda de interpretare teleologică, ceea ce presupune stabilirea sensului unei dispoziții legale ținându-se seama de finalitatea urmărită de legiuitor la adoptarea actului normativ din care face parte acea dispoziție. Astfel, expunerea de motive este doar un instrument dintre multe altele ale unei metode interpretative, iar împrejurarea că aceasta nu este suficient de precisă sau că nu lămurește toate aspectele de conținut ale normei nu duce la concluzia că însăși norma respectivă este neconstituțională pentru acest motiv, ea având doar o funcție de suport în interpretarea normei adoptate. Totodată, Curtea a subliniat că nu de puține ori expunerea de motive, din cauza modificărilor aduse proiectului/proponerii legislative în Parlament, nu mai reflectă prin conținutul său ceea ce prevede legea adoptată. Caracterul neclar/imprecis/imprevizibil al textului nu este o consecință directă a caracterului incomplet al expunerii de motive, constatare valabilă și viceversa. Așadar, exigențele de calitate a legii și cele privind modul de redactare a expunerii de motive sunt două chestiuni diferite între care nu se poate stabili o relație cauzală. În schimb, între acestea există o relație funcțională, în sensul că expunerea de motive poate ajuta la o mai bună înțelegere a dispozițiilor normative, mai ales a celor tehnice, care, prin natura lor, au un limbaj mai greu accesibil. Așa fiind, Curtea a subliniat că nu este de competența sa să analizeze consistența acestei relații funcționale prin prisma modului de redactare a expunerii de motive și a reținut, totodată, că un viciu de neconstituționalitate extrinsec al legii nu poate rezulta din chiar modul în care inițiatorul ei și-a motivat proiectul/proponerea legislativă, în condițiile în care rezultatul activității de legiferare este legea adoptată de Parlament.

32. În cauza de față, Curtea constată că autorul sesizării de neconstituționalitate solicită efectuarea unui control de constituționalitate a legii din perspectiva faptului că expunerea de motive a acesteia este incompletă, prin raportare la prevederile art.31 alin.(1) din Legea nr.24/2000, or, astfel

cum a statuat Curtea Constituțională în jurisprudența menționată, instanța de contencios constituțional nu are competența să cenzureze modul de redactare a expunerii de motive concepute de deputați, senatori sau Guvern, după caz.

33. O altă critică de neconstituționalitate extrinsecă are în vedere însă caracterul individual al reglementării și competența de legiferarea a Parlamentului, context în care autorul sesizării învederează faptul că prin legea supusă controlului de constituționalitate se realizează transferul, cu titlu gratuit, al pachetului integral de acțiuni deținut de stat la Societatea Națională „Aeroportul Internațional Timișoara - Traian Vuia” - S.A. din proprietatea privată a statului și din administrarea Ministerului Transporturilor în proprietatea privată și în administrarea Consiliului Județean Timiș și, respectiv, în proprietatea privată și în administrarea Consiliului Local al Municipiului Timișoara, ceea ce contravine jurisprudenței constante a Curții Constituționale cu privire la necesitatea ca legea să constituie un act de reglementare cu caracter general.

34. Din perspectiva criticii astfel formulate, Curtea constată că aceasta este întemeiată pentru argumentele ce urmează.

35. Curtea Constituțională, în jurisprudența sa, a reținut că legea, ca act juridic al Parlamentului, reglementează relații sociale generale, fiind, prin esența și finalitatea ei constituțională, un act cu aplicabilitate generală. 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. Or, în măsura în care domeniul de incidență a reglementării 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 (a se vedea, în acest sens, Decizia nr.494 din 21 noiembrie 2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.819 din 21 decembrie 2013, sau Decizia nr.574 din 16 octombrie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.889 din 8 decembrie 2014, Decizia nr.777 din 28 noiembrie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.1011 din 20 decembrie 2017, sau Decizia nr.384 din 29 mai 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.499 din 20 iunie 2019).

36. Raportat la speță, Curtea reține faptul că sesizarea de neconstituționalitate se referă la un act normativ prin care se realizează transferul, cu titlu gratuit, al pachetului de acțiuni ce alcătuiesc capitalul social al unei societăți naționale, la care statul este acționar majoritar (80%), în proprietatea privată și în administrarea Consiliului Județean Timiș și, respectiv, în proprietatea privată și în administrarea Consiliului Local al Municipiului Timișoara. În acest context, Curtea apreciază ca fiind relevante considerentele Deciziei Curții Constituționale nr.574 din 16 octombrie 2014, precitată, prin care instanța de contencios constituțional, analizând o situație similară celei din prezenta cauză, a reținut că *„de lege lata, nu este posibil un transfer cu titlu gratuit al acțiunilor deținute de stat la companii naționale, acesta realizându-se doar în cadrul unui proces de privatizare, prin vânzare.”*

37. De asemenea, astfel cum s-a reținut la paragraful 19 al acestei decizii, „drepturile fundamentale consacrate prin Constituție nu au o existență abstractă, ele exercitându-se în corelare și coroborare cu celelalte prevederi constituționale. Această interdependență funcțională determină atât cadrul în care aceste drepturi se exercită, cât și conținutul material concret al acestora. Prin urmare, drepturile fundamentale, cum este, în speță, dreptul de proprietate privată al statului, sunt influențate de principiile constituționale de bază care călăuzesc însăși existența statului, între care se află și principiul protejării intereselor naționale în activitatea economică. Mai mult, acțiunea statului în concordanță cu interesul național se constituie într-o garanție a cetățenilor referitoare la protecția propriilor drepturi și libertăți.” Așa fiind, Curtea a constatat că transferul cu titlu gratuit a 20% din pachetul de acțiuni deținut de stat la Compania Națională „Administrația Porturilor Maritime” - S.A. Constanța este în dezacord cu principiul esențial al modalității de diminuare a participației statului în economie, respectiv acela al vânzării acțiunilor la cel mai bun preț obținut, în vederea promovării intereselor generale ale societății.

38. Totodată, în jurisprudența sa (a se vedea Decizia nr.1 din 10 ianuarie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.123 din 19 februarie 2014, paragraful 146), Curtea a mai reținut că vânzarea de acțiuni sau trecerea cu titlu gratuit a acestora în proprietatea privată a unei unități administrativ-teritoriale, cum este și cazul de față, reprezintă un act de dispoziție cu privire la capitalul social al societății, care nu ține de competența de legiferare a Parlamentului, ci de cea de administrare a bunurilor proprietate publică/privată a statului, care aparține, în mod exclusiv, Guvernului.

39. Aplicând aceste considerente de principiu la prezenta cauză, Curtea observă că legea supusă controlului de constituționalitate are un veritabil caracter individual, fiind adoptată nu în vederea aplicării unui număr nedeterminat de cazuri concrete, ci într-un singur caz prestabilit, respectiv în ceea ce privește transferul, cu titlu gratuit, al pachetului integral de acțiuni deținut de stat la Societatea

Națională „Aeroportul Internațional Timișoara-Traian Vuia” - S.A. din proprietatea privată a statului și din administrarea Ministerului Transporturilor în proprietatea privată și în administrarea Consiliului Județean Timiș și, respectiv, în proprietatea privată și în administrarea Consiliului Local al Municipiului Timișoara. Curtea constată că exercitarea dreptului de dispoziție asupra unui pachet de acțiuni deținut de stat la Societatea Națională „Aeroportul Internațional Timișoara-Traian Vuia” - S.A., operațiune juridică ce se circumscrie domeniului de reglementare a actelor cu caracter infralegal, administrativ, nu corespunde finalității constituționale a activității de legiferare, care presupune reglementarea unei sfere cât mai largi de relații sociale generale, în cadrul și în interesul societății.

40. Din această perspectivă, Curtea constată că actul normativ criticat este de natură a contraveni dispozițiilor art.1 alin.(4) din Constituție, referitoare la principiul separației și echilibrului puterilor în stat, Parlamentul intrând în sfera de competență a autorității executive, singura autoritate publică cu atribuții în organizarea executării legilor, prin adoptarea actelor cu caracter administrativ. Acceptarea ideii că 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.

41. Așa cum a statuat Curtea Constituțională prin Decizia nr.574 din 16 octombrie 2014, precizată, legiuitorul, fie original sau delegat, nu are competența de a realiza, printr-un act normativ de reglementare primară, transferul *intuitu personae* și cu titlu gratuit a acțiunilor aflate în proprietatea privată a statului către unitățile administrativ-teritoriale, dar are, în schimb, posibilitatea de a reglementa, printr-o lege-cadru, regulile, procedurile și condițiile în care Guvernul să poată realiza un transfer cu titlu oneros către unitățile administrativ-teritoriale, cu respectarea dispozițiilor art.1 alin.(4), ale art.44 și ale art.135 din Constituție.

42. Prin urmare, Parlamentul, adoptând legea supusă controlului de constituționalitate, în condițiile, domeniul și cu finalitatea urmărite, a interferat în sfera de competență a autorității executive, singura autoritate publică cu atribuții în organizarea executării legilor, prin adoptarea actelor cu caracter administrativ, și a încălcat principiul separației și echilibrului puterilor în stat, consacrat de art.1 alin.(4) din Constituție, rolul constituțional al Parlamentului, precum și obligativitatea *erga omnes* a deciziilor Curții Constituționale, vicii care afectează legea în ansamblu său.

43. În ceea ce privește critica potrivit căreia, în procesul de adoptare a legii criticate, trebuia solicitat avizul Consiliului Suprem de Apărare al Țării, având în vedere că Societatea Națională „Aeroportul Internațional Timișoara - Traian Vuia” - S.A. este obiectiv de interes strategic pentru efectuarea transporturilor care privesc siguranța națională, iar dezvoltarea acestuia trebuie să se realizeze ținând cont de nevoile de apărare a țării, precum și critica potrivit căreia era necesară elaborarea fișei financiare, în condițiile art.15 din Legea nr.500/2002 privind finanțele publice, cu modificările și completările ulterioare, și ale art.7 din Legea responsabilității fiscal-bugetare nr.69/2010, republicată, dat fiind că, potrivit art.138 alin.(5) din Constituția României, republicată, „*nicio cheltuială bugetară nu poate fi aprobată fără stabilirea sursei de finanțare*”, Curtea apreciază că, dat fiind faptul că *de plano* actul juridic prin intermediul căruia trebuia realizat transferul dreptului de proprietate a fost greșit ales, nu se mai impune examinarea aspectelor mai sus menționate.

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

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

În numele legii

DECIDE:

Admite obiecția de neconstituționalitate formulată de Guvernul României și constată că Legea privind transferul, cu titlu gratuit, al pachetului integral de acțiuni deținut de stat la Societatea Națională „Aeroportul Internațional Timișoara -Traian Vuia” - S.A. din proprietatea privată a statului și din administrarea Ministerului Transporturilor în proprietatea privată și în administrarea Consiliului Județean Timiș și, respectiv, în proprietatea privată și în administrarea Consiliului Local al Municipiului Timișoara este neconstituțională, în ansamblul său.

Definitivă și general obligatorie.

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

Pronunțată în ședința din data de 7 octombrie 2020.