

CĂTRE
CURTEA DE APEL BRAȘOV
DOMNUL/DOAMNĂ PREȘEDINTE

Subsemnatul SECU CRISTIAN ADRIAN, (...), în contradictoriu cu:

1. **GUVERNUL ROMÂNIEI** (referit în continuare ca *Guvernul*) prin reprezentant legal-SECRETARIATUL GENERAL AL GUVERNULUI, cu sediul în Palatul Victoria, Piața Victoriei nr. 1, Sector 1, București, cod postal 011791, e-mail: registratura@gov.ro, tel: 021.314.34.00 - interior 1288;
2. **AUTORITATEA NAȚIONALĂ PENTRU REGLEMENTARE ÎN DOMENIUL ENERGIEI** (referită în continuare ca *ANRE*), cu sediul în Str. Constantin Nacu nr. 3, București, Sector 2, Cod poștal 020995, email: anre@anre.ro, tel: 021-327.81.74, fax: 021-312.43.65.
3. **ENGIE ROMÂNIA SA** (referită în continuare ca *ENGIE*), cu sediul în Bd. Mărășești, nr. 4-6, sector 4, București, România, email: BirouldePresa.ro@engie.com

în temeiul art. 9 din Legea nr. 554/2004, art. 1522 și art. 1247 N.C.C., și art. 123 C.pr.civ, formulez

CERERE DE CHEMARE ÎN JUDECATĂ

(ACȚIUNE ÎMPOTRIVA ORDONANȚELOR GUVERNULUI – OUG nr. 1/2020)

solicit instanței ca prin hotărârea ce o va pronunța să dispună următoarele:

1. **Anularea Ordinului ANRE nr. 27 din 23 martie 2020** pentru stabilirea unor măsuri privind furnizarea gazelor naturale la clienții casnici în perspectiva eliminării prețurilor reglementate, publicat în Monitorul Oficial al României, partea I, nr. 243 din 25 martie 2020
2. În ipoteza admiterii capătului de cerere nr. 1, **constatarea nulității absolute** sau anularea :
 - „***NOTIFICĂRII privind eliminarea prețurilor reglementate de ANRE pentru furnizarea gazelor naturale la clienții casnici***” emise de ENGIE la data de 13.05.2021”
 - „***Notificării - Modificarea prețului gazelor naturale începând cu data de 1 noiembrie 2021***” emise de ENGIE la data de 15.08.2021
 - „***Actului Adițional la CONTRACTUL de vânzare-cumpărare gaze naturale nr. 3006624378***” emis de ENGIE la data de 15.08.2021
3. În ipoteza admiterii capătului de cerere nr. 1, obligarea pârâtului ENGIE ROMÂNIA SA la recalcularea facturilor emise începând cu data de **01.07.2021** și până la finalizarea litigiului dedus judecății la **prețul lunar total (fără T.V.A.) = (prețul reglementat al gazului**

natural cu servicii de transport și înmagazinare incluse aferent categoriei de consumatori C.1 anterior liberalizării pieței de gaze naturale, respectiv 93,68 lei/MWh) + (tariful de distribuție reglementat de ANRE specific categoriei de consum C.1), precum și compensarea facturilor viitoare cu sumele rezultate din diferența de preț achitată și cea rezultată în urma recalculării

4. Sesizarea Curtii Constituționale a României cu excepția de neconstituționalitate a Ordonanței de Urgență nr. 1 din 6 ianuarie 2020 privind unele măsuri fiscal-bugetare și pentru modificarea și completarea unor acte normative, publicată în Monitorul Oficial al României, partea I, nr. 11 din 9 ianuarie 2020, în ansamblu său, și a dispozițiilor art. XIII, XIV, XXVIII din acest act normativ, în special, în conformitate cu dispozițiile art. 9 alin.1) din Legea nr. 554/2004, precum și suspendarea prezentului litigiu până la soluționarea excepției de neconstituționalitate, în conformitate cu prevederile art.9 alin.2) din Legea nr. 554/2004.
5. Obligarea părților la plata cheltuielilor de judecată.

I. Preambul

În data de 03.12.2014, subsemnatul am încheiat pentru o perioadă de timp nedeterminată cu SC GDF SUEZ ROMÂNIA un contract de furnizare a gazelor naturale la locul de consum din (...). Contractul a fost înregistrat sub nr. 3006624378/03.12.2014.

În septembrie 2015, GDF SUEZ Energy România anunța schimbarea mărcii în România din GDF SUEZ în ENGIE. În continuarea procesului de rebranding, începând cu 28 martie 2016, se schimbă și denumirea socială a companiei GDF SUEZ Energy România – entitate prin care se desfășoară activitatea de furnizare de gaze naturale, electricitate și servicii pentru clienți casnici și industriali și care deține participații și în alte filiale – în ENGIE Romania, această entitate preluând, așadar, contractul mai sus încheiat.

LEGISLAȚIE ÎNAINTE DE OUG nr. 1/2020

Potrivit Legii nr. 123/2012, în vigoare la data de 01.01.2020:

Articolul 124

[...]

(1¹) Pentru perioada 1 mai 2019-28 februarie 2022, producătorii, inclusiv filialele acestora și/sau afiliații aparținând aceluiași grup de interes economic care desfășoară atât activități de extracție, cât și activități de vânzare a gazelor naturale extrase de pe teritoriul României au obligația să vândă cu pretul de 68 lei/MWh cantitățile de gaze naturale rezultate din activitatea de producție internă curentă către furnizorii clienților casnici și ai producătorilor de energie termică, numai pentru cantitatea de gaze naturale utilizată la producerea de energie termică în

centralele de cogenerare și în centralele termice destinată consumului populației. În această perioadă, producătorul are obligația să vândă în primul rând către furnizori sau clienți, după caz, în condiții reglementate de ANRE, pentru asigurarea întregului necesar de consum al clienților casnici și al producătorilor de energie termică, numai pentru cantitatea de gaze naturale utilizată la producerea de energie termică în centralele de cogenerare și în centralele termice destinată consumului populației, din producția curentă și/sau din depozitele de înmagazinare

(1^2) Producătorii, inclusiv filialele acestora și/sau afiliații aparținând aceluiași grup de interes economic care desfășoară atât activități de extracție, cât și activități de vânzare a gazelor naturale extrase de pe teritoriul României **nu vor mai încheia contracte de vânzare cu livrare pe teritoriul României, la prețuri mai mari de 68 lei/MWh** pentru cantitățile de gaze naturale destinate acoperirii consumului clienților casnici și al producătorilor de energie termică, numai pentru cantitatea de gaze naturale utilizată la producerea de energie termică în centralele de cogenerare și în centralele termice destinată consumului populației. Diferențele de costuri de achiziție din anii 2018 și 2019 ale furnizorilor, nerecuperate prin prețurile practicate, se vor recupera până la data de 30 iunie 2022, conform reglementarilor ANRE.

(1^3) Prețul de achiziție plătit pentru gazele din producția internă curentă necesare pentru acoperirea consumului clienților casnici și al producătorilor de energie termică, numai pentru cantitatea de gaze naturale utilizată la producerea de energie termică în centralele de cogenerare și în centralele termice destinată consumului populației, **nu poate depăși valoarea de 68 lei/MWh, indiferent de vânzător.**

Articolul 179 Activitățile aferente pieței reglementate

(2) Activitățile aferente pieței reglementate cuprind:

b) furnizarea gazelor naturale **la preț reglementat și în baza contractelor-cadru până la 30 iunie 2022 pentru clienții casnici;**

LEGISLAȚIE DUPĂ OUG nr. 1/2020

Prin OUG nr. 1/06.01.2020, privind unele măsuri fiscal-bugetare și pentru modificarea și completarea unor acte normative publicată în MONITORUL OFICIAL nr. 11 din 9 ianuarie 2020, Legea nr. 123/2012 mai sus menționată a suferit următoarele modificări:

Articolul XIII

Legea energiei electrice și a gazelor naturale nr. 123/2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 485 din 16 iulie 2012, cu modificările și completările ulterioare, se modifică și se completează după cum urmează:

8. La articolul 124, alineatele (1^1) și (1^2) se modifică și vor avea următorul cuprins:

(1^1) **Până la 30 iunie 2020**, producătorii, inclusiv filialele acestora și/sau afiliații aparținând aceluiași grup de interes economic, care desfășoară atât activități de extracție, cât și

activității de vânzare a gazelor naturale extrase de pe teritoriul României, **au obligația să vândă cu prețul de 68 lei/MWh, în condițiile reglementate de ANRE**, cantitățile de gaze naturale rezultate din activitatea de producție internă curentă și/sau din depozitele de înmagazinare, către furnizorii clienților casnici și ai producătorilor de energie termică, numai pentru cantitatea de gaze naturale utilizată la producerea de energie termică în centralele de cogenerare și în centralele termice destinată consumului populației. Măsura se aplică doar dacă prețul mediu de piață, monitorizat de ANRE, luând în calcul cantitățile și prețurile înregistrate pe fiecare segment de piață, se situează peste valoarea de 68 lei/MWh.

(1²) Diferențele de costuri de achiziție din anii 2018 și 2019 ale furnizorilor, nerecuperate prin prețurile practicate, se vor recupera până la data de 30 iunie 2020, conform reglementarilor ANRE.

10. La articolul 179 alineatul (2), litera b) se modifică și va avea următorul cuprins:

b) furnizarea gazelor naturale la preț reglementat și în baza contractelor-cadru până la 30 iunie 2020 pentru clienții casnici;

Articolul XIV

Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 33/2007 privind organizarea și funcționarea Autorității Naționale de Reglementare în Domeniul Energiei, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 337 din 18 mai 2007, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 160/2012, cu modificările și completările ulterioare, se completează după cum urmează:

1. La articolul 2, după alineatul (3²) se introduce un nou alineat, alineatul (3³), cu următorul cuprins:

(3³) Începând cu luna ianuarie 2020, nivelul tarifelor și contribuțiilor prevăzute la alin. (2) se stabilește anual prin ordin al președintelui ANRE și se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I.

2. Alineatele (3), (3¹) și (3²) se abrogă.

3. La articolul 9, după alineatul (1) se introduc două noi alineate, alineatele (1¹) și (1²), cu următorul cuprins:

(1¹) ANRE elaborează metodologia pentru calculul tarifelor de transport și distribuție a energiei electrice prin care se stabilește rata de rentabilitate a capitalului investit. În cazul în care elemente care compun metodologia stabilirii ratei de rentabilitate sunt în competența altor autorități decât autoritatea de reglementare, informațiile obținute de acestea ca urmare a îndeplinirii atribuțiilor proprii sunt puse la dispoziția ANRE în cel mai scurt timp posibil, în vederea consultării. Consultarea acestor informații de către autoritatea de reglementare este obligatorie, inclusiv pentru tarifele în vigoare, dacă există o solicitare de la orice parte lezată.

(1²) La elaborarea metodologiei de stabilire a prețurilor și tarifelor reglementate, ANRE va proceda astfel încât aceasta să conțină elemente pentru sprijinirea dezvoltării, în cel mai rentabil mod, a unor sisteme sigure, fiabile, eficiente și nediscriminatorii care sunt orientate către

consumator, în conformitate cu obiectivele generale de politică în domeniul energiei electrice și al eficienței energetice.

4. La articolul 10, după alineatul (1) se introduc două noi alineate, alineatele (1[^]1) și (1[^]2), cu următorul cuprins:

(1[^]1) ANRE elaborează metodologia pentru calculul tarifelor de transport și distribuție a gazelor naturale prin care se stabilește rata de rentabilitate a capitalului investit.

În cazul în care elemente care compun metodologia stabilirii ratei de rentabilitate sunt în competența altor autorități decât autoritatea de reglementare, informațiile obținute de acestea ca urmare a îndeplinirii atribuțiilor proprii sunt puse la dispoziția ANRE în cel mai scurt timp posibil, de la data solicitării acesteia, în vederea consultării. Consultarea acestor informații de către autoritatea de reglementare este obligatorie, inclusiv pentru tarifele în vigoare, dacă există o solicitare de la orice parte lezată.

(1[^]2) La elaborarea metodologiei de stabilire a prețurilor și tarifelor reglementate, ANRE va proceda astfel încât aceasta să conțină elemente pentru sprijinirea dezvoltării, în cel mai rentabil mod, a unor sisteme sigure, fiabile, eficiente și nediscriminatorii care sunt orientate către consumator, în conformitate cu obiectivele generale de politică în domeniul gazelor naturale, al eficienței energetice și al integrării producției de gaz la scară redusă și la scară largă din surse de energie regenerabile, precum și a producției distribuite, atât în rețelele de transport, cât și în cele de distribuție.

Articolul XXVIII

În termen de 90 de zile de la data intrării în vigoare a prezentei ordonanțe de urgență, Autoritatea Națională de Reglementare în Domeniul Energiei elaborează cadrul de reglementare în concordanță cu prevederile prezentei ordonanțe de urgență.

CONSECINȚE JURIDICE

În baza articolelor de mai sus, adoptate prin OUG nr. 1/2020, începând cu data de 01.07.2020, ANRE a mai reglementat doar prețul la tariful de transport și distribuție de gaze naturale, celelalte componente ale prețului fiind vândute în mod concurențial, pe baza cererii și a ofertei.

Totodată, în baza art.XIII și XXVIII a fost adoptat **Ordinul ANRE nr. 27 din 23 martie 2020** pentru stabilirea unor măsuri privind furnizarea gazelor naturale la clienții casnici în perspectiva eliminării prețurilor reglementate, publicat în MONITORUL OFICIAL nr. 243 din 25 martie 2020.

În baza ordinului ANRE nr. 27/2020 de mai sus, ENGIE România, în virtutea liberalizării pieței de gaze naturale, în mod unilateral a modificat pretul la gaze reglementat

de 123,92 lei/MWH¹ și a emis înscrisul intitulat *NOTIFICARE privind eliminarea prețurilor reglementate de ANRE pentru furnizarea gazelor naturale la clienții casnici*” din data de 13.05.2021” – în virtutea căruia, fără vreun act adițional, începând cu factura din 13.07. 2021 a introdus un preț final de 155,24 lei/MWH², fără consimțământul meu

În baza aceluiași ordin al ANRE, a fost emis ulterior un nou înscris intitulat „*Notificare - Modificarea prețului gazelor naturale începând cu data de 1 noiembrie 2021*” din data de 15.08.2021, fiind încheat și „*Actul Adițional la CONTRACTUL de vânzare-cumpărare gaze naturale nr. 3006624378* ” din data de 15.08.2021, în virtutea cărora, începând cu factura din 11.11. 2021, s-a introdus un preț final de 214,13 lei/MWH³, fără consimțământul meu

După cum se observă, prețul la gaze este în continuă creștere, ultima fiind chiar explozivă, în numai 5 luni Engie modificând, în mod unilateral, condițiile contractuale cu un procent de 37,94 %.

Totodată, față de prețul reglementat la finele lunii iunie 2021, se înregistrează o creștere a prețului de 72,80 %, ceea ce duce la o creștere semnificativă și greu suportabilă pentru un consumator casnic de gaze⁴.

Plafonarea gazelor la un preț de 0,31 lei/MWH, prin OUG nr. 27/2022 nu este de natură să complinească creșterea explozivă datorată liberalizării, astfel încât este necesară eliminarea din fondul activ al legislației a actelor normative care au făcut posibile aceste creșteri, precum și înlăturarea din circuitul civil a actelor care mi-au modificat unilateral contractul nr. 3006624378/03.12.2014.

În conformitate cu dispozițiile art. 2 lit.a) din Legea nr. 554/2004 privind contenciosul administrativ:

a) persoană vătămată - orice persoană titulară a unui drept ori a unui interes legitim, vătămată de o autoritate publică printr-un act administrativ [...]

OUG nr. 1/2020 stă la baza emiterii Ordinului ANRE nr. 27/2020 care a condus la liberalizarea pieței de energie și, ca atare, a dat naștere posibilității operatorului de furnizare a gazelor naturale – ENGIE România S.A. – să modifice unilateral condițiile de preț contractate inițial. Așadar, în mod indubital subsemnatul fac parte din categoria persoanelor vătămate, în sensul Legii nr. 554/2004, deoarece am fost nevoit să plătesc un preț mai mare.

În lipsa OUG nr. 1/2020, nu se putea adopta Ordinul ANRE nr. 27/2020, iar prețurile la gaze naturale nu ar fi putut fi schimbate decât în mod reglementat, în baza unor condiții clare, obiective, cuantificabile prevăzute la nivelul legislației primare și secundare, și nu în

^{1 2 3} Prețul final de furnizare exprimat în lei/kWh fără TVA include toate serviciile reglementate, fiind compus din: (prețul gazelor naturale cu servicii de transport, înmagazinare și echilibrare- ENGIE) + (tariful reglementat de distribuție aferent categoriei de consum- ANRE).

⁴ <https://observatornews.ro/economic/romanii-restantieri-la-facturi-doua-milioane-dintre-acestia-nusi-pot-plati-utilitatile-la-energie-si-gaz-437000.html>

baza unor condiții speculative, neloiale și necuantificabile care conduc la prețuri exorbitante pentru consumator

Față de acestea, se poate observa că subsemnatul am calitatea de persoană vătămată, având vocația de a formula acțiune în contencios administrativ.

Potrivit art. 9 din aceeași lege nr. 554/2004:

Acțiunile împotriva ordonanțelor Guvernului

(1) Persoana vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim prin ordonanțe sau dispoziții din ordonanțe poate introduce acțiune la instanța de contencios administrativ, însoțită de excepția de neconstituționalitate, în măsura în care obiectul principal nu este constatarea neconstituționalității ordonanței sau a dispoziției din ordonanță.

(2) Instanța de contencios administrativ, dacă apreciază că excepția îndeplinește condițiile prevăzute de art. 29 alin. (1) și (3) din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, republicată, **sesizează, prin încheiere motivată, Curtea Constituțională și suspendă soluționarea cauzei pe fond.**

(3) După pronunțarea Curții Constituționale, instanța de contencios administrativ repune cauza pe rol și dă termen, cu citarea părților. Dacă ordonanța sau o dispoziție a acesteia a fost declarată neconstituțională, instanța soluționează fondul cauzei; în caz contrar, acțiunea se respinge ca inadmisibilă.

...

(5) Acțiunea prevăzută de prezentul articol poate avea ca obiect acordarea de despăgubiri pentru prejudiciile cauzate prin ordonanțe ale Guvernului, **anularea actelor administrative emise în baza acestora**, precum și, după caz, obligarea unei autorități publice la emiterea unui act administrativ sau la realizarea unei anumite operațiuni administrative.

În raport de obiectul principal al acțiunii, se poate observa că acțiunea întrunește elementele de admisibilitate prevăzute de lege, capătul principal al acțiunii fiind solicitarea de anulare a Ordinului ANRE nr. 27/2020, în acord cu dispozițiile art. 9 alin.5 teza II.

II. Competența instanței

- **În ceea ce privește capetele de cerere 1(unu) și 4(patru)**

Potrivit art. 10 din Legea nr. 554/2004:

Instanța competentă

(1) Litigiile [...] privind actele administrative emise sau încheiate de autoritățile publice centrale[...] se soluționează în fond de secțiile de contencios administrativ și fiscal ale curților de apel, dacă prin lege organică specială nu se prevede altfel.

(3) Reclamantul persoană fizică sau juridică de drept privat se adresează exclusiv instanței de la domiciliul sau sediul său.[...]

Având în vedere că subsemnatul domiciliază pe raza teritorială a județului Brașov, precum și faptul că ANRE este o autoritate publică centrală, competența de soluționare aparține Curții de Apel Brașov- SCAF.

• În ceea ce privește capetele de cerere nr. 2(doi) și nr. 3(trei)

Potrivit art. 30 C.pr.civ:

Cereri în justiție

(1) Oricine are o pretenție împotriva unei alte persoane ori urmărește soluționarea în justiție a unei situații juridice are dreptul să facă o cerere înaintea instanței competente.

(2) **Cererile în justiție sunt** principale, **accesorii**, adiționale și incidentale.

(3) Cererea principală este cererea introductivă de instanță. Ea poate cuprinde atât capete de cerere principale, cât și capete de cerere accesorii.

(4) Cererile accesorii sunt acele cereri a căror soluționare depinde de soluția dată unui capăt de cerere principal.

În conformitate cu art. 123 C.pr.civ:

Cereri accesorii, adiționale și incidentale

(1) Cererile accesorii, adiționale, precum și cele incidentale se judecă de instanța competentă pentru cererea principală, chiar dacă ar fi de competența materială sau teritorială a altei instanțe judecătorești, cu excepția cererilor prevăzute la art. 120.

(2) Dispozițiile alin. (1) se aplică și atunci când competența de soluționare a cererii principale este stabilită de lege în favoarea unei secții specializate sau a unui complet specializat.

(3) Când instanța este exclusiv competentă pentru una dintre părți, ea va fi exclusiv competentă pentru toate părțile.

Având în vedere că soluționarea capetelor de cerere nr. 2 și 3 depinde de soluționarea capetelor de cerere nr. 1 și 4, se poate observa că acestea au un caracter accesoriu, astfel că secția de contencios administrativ și fiscal a Curții de Apel Brașov este competentă să judece, în virtutea prorogării legale de competență prevăzută la art. 123 alin.(2) C.pr.civ, cererea de chemare în judecată în ansamblul său.

III. Excepția de neconstituționalitate a OUG nr. 1/2020, în ansamblul său, și a dispozițiilor art.XIII, art. XIV și art. XXVIII, în special

Chestiuni preliminare cu privire la admisibilitate

Excepția este formulată, în principal, pe întreaga OUG nr. 1/2020 deoarece unele critici prin natura lor, nu pot fi dissociate de reglementarea în ansamblu.

Ca atare, chiar dacă pentru capătul principal de cerere- anularea Ordinului ANRE nr. 27/2020- doar art XIII, art. XIV și art. XXVIII din OUG nr. 1/2020 au înrâurire, criticile ce urmează a fi formulate nu vor privi aspecte de ordin intrinsec, ci aspecte de neconstituționalitate extrinsecă, ce afectează ordonanța de urgență în ansamblu.

Pe fondul excepției

- 1. OUG nr. 1/2020 este în ansamblu neconstituțională, întrucât a fost adoptată după declanșarea controlului de constituționalitate a priori în privința Legii privind unele măsuri fiscal-bugetare și pentru modificarea și completarea unor acte normative – fiind încălcate prevederile art. 142 alin.1) din Constituție și art. 147 alin.4) din Constituție prin raportare la Decizia Curții Constituționale nr. 727/2012, precum și cele ale art. 1 alin.(3) și art. 61 alin.(1) din Constituție**

Parcursul proiectului de lege privind unele măsuri fiscal-bugetare și pentru modificarea și completarea unor acte normative adoptat prin asumarea răspunderii Guvernului(PL-X nr. 669/2019) și a OUG nr. 1/2020

Proiectul de lege PL-X nr. 669/2019, declarat neconstituțional prin Decizia nr. 61 din 12 februarie 2020, publicată în Monitorul Oficial nr. 482 din 5 iunie 2020, a fost adoptat în urma angajării răspunderii Guvernului. Proiectul de lege a fost înregistrat la data de 18 decembrie 2019; totodată, s-a stabilit ca ședința comună a Camerei Deputaților și Senatului consacrată angajării răspunderii Guvernului asupra acestui proiect de lege să aibă loc la data de 23 decembrie 2019, ora 16,00.

Conform unei adrese a Guvernului din data de 23 decembrie 2019, proiectul de lege a fost modificat și completat ca urmare a includerii unor amendamente formulate de senatori și deputați, în conformitate cu art. 114 alin. (3), acceptate de Guvern.

La data de 23 decembrie 2019, Guvernul și-a angajat răspunderea în fața Parlamentului pe acest proiect de lege, potrivit art. 114 din Constituție. Întrucât nu a fost depusă nicio moțiune de cenzură în termen de 3 zile de la prezentarea proiectului de lege, acesta a fost considerat adoptat.

Legea astfel adoptată a fost depusă, la data de 30 decembrie 2019, la secretarul general pentru exercitarea dreptului de sesizare asupra constituționalității legii, iar în aceeași zi a fost formulată obiecție de neconstituționalitate de către 111 deputați.

La data de 6 ianuarie 2020 a fost adoptată Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/2020 privind unele măsuri fiscal-bugetare și pentru modificarea și completarea unor acte

normative, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 11 din 9 ianuarie 2020, care a reluat întregul conținut normativ al legii deduse controlului de constituționalitate prin Decizia nr. 61/2020, mai puțin dispozițiile art. I pct. 18 (cu referire la art. 41¹-41³ din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 114/2018 privind instituirea unor măsuri în domeniul investițiilor publice și a unor măsuri fiscal-bugetare, modificarea și completarea unor acte normative și prorogarea unor termene) din lege, cu referire la interdicția cumulului pensiei cu salariul.

Critica de neconstituționalitate a OUG nr. 1/2020

O dimensiune a statului român o reprezintă justiția constituțională, înfăptuită de Curtea Constituțională, autoritate publică politico-jurisdicțională care se situează în afara sferei puterii legislative, executive sau judecătorești, **rolul său fiind acela de a asigura supremația Constituției, ca Lege fundamentală a statului de drept.** Astfel, potrivit art. 142 alin. (1) din Constituția României: "Curtea Constituțională este garantul supremației Constituției."

Justiția constituțională este prin excelență de ordin public, constituind o problemă de interes general.

Supremația Legii fundamentale este așadar de esența exigențelor statului de drept, reprezentând totodată o realitate juridică ce implică consecințe și garanții. Între consecințe se enumeră deosebiriile dintre Constituție și legi și, nu în ultimul rând, compatibilitatea întregului drept cu Constituția, **iar între garanții se regăsește controlul constituționalității.**

Ca atare, Supremația Constituției, nefiind o simplă teorie juridică, are implicații practice în care Curtea "spune dreptul" cu privire la legitimitatea constituțională a legii, la valabilitatea ei ca act subordonat Constituției, în funcție de modul în care legiuitorul, ordinar ori delegat, a respectat supralegalitatea constituțională pe care, în fond, s-a întemeiat.

Cu toate acestea, Guvernul, adoptând OUG nr. 1/2020 cu același conținut al Legii, imediat după formularea obiecției de neconstituționalitate și înainte ca Curtea Constituțională să se pronunțe, **a anihilat și redus la un formalism ce capătă conotații ne semnificative rolul Curtii „de garant al supremației Constituției”.**

În aceste condiții, OUG nr. 1/2020 este în integralitatea sa neconstituțională, prin raportare la art. 142 alin.(1) din Constituție, devenind incidente și deplin aplicabile considerentele Deciziei CCR nr. 727 din 9 iulie 2012, publicate în MONITORUL OFICIAL nr. 477 din 12 iulie 2012, unde Curtea a statuat că **„soluția aleasă de Guvern, de a adopta, cu puțin timp înainte ca instanța de contencios constituțional să se pronunțe asupra constituționalității Legii pentru modificarea alin. (1) al art. 27 din Legea nr. 47/1992, o ordonanță de urgență, care preia integral conținutul normativ al legii criticate, pune în discuție comportamentul neconstituțional și abuziv al Guvernului față de Curtea Constituțională.**

Sub acest aspect, Curtea constată că, potrivit jurisprudenței sale, actele de reglementare primară ulterioare nu pot păstra conținutul normativ al unei norme legale neconstituționale și să se constituie astfel într-o prelungire a existenței acesteia (a se vedea, în

acest sens, Decizia nr. 1.615 din 20 decembrie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 99 din 8 februarie 2012).”

Luând în considerare că, de-a lungul jurisprudenței sale, Curtea a statuat, cu valoare de principiu, că forța obligatorie ce însoțește actele juridictionale, deci și deciziile Curții Constituționale, se atașează nu numai dispozitivului, ci și considerentelor pe care se sprijină acesta (A se vedea în acest sens Decizia Plenului Curții Constituționale nr. 1/1995 privind obligativitatea deciziilor sale pronunțate în cadrul controlului de constituționalitate, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.16 din 26 ianuarie 1995, Decizia nr.1.415 din 4 noiembrie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.796 din 23 noiembrie 2009, și Decizia nr.414 din 14 aprilie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.291 din 4 mai 2010), prin adoptarea OUG nr. 1/2020 **se retine inclusiv încălcarea art. 147 alin.(4) din Constituție,**

Distinct de acestea, Guvernul, printr-o manifestare de voință supraconstituțională, nu a lăsat nici Parlamentul și nici Curtea Constituțională să își exercite în mod loial competențele prevăzute de Constituție, **încălcând astfel, principiul colaborării loiale între autoritățile statului, principiu privit ca o dimensiune intrinsecă a statului de drept consacrat la art. 1 alin.(3) din Constituție,** cu acest prilej executivul atribuind un rol formal ambelor autorități de rang constituțional.

Practic se ajunge în situația în care legile adoptate de Parlament rămân fără finalitate, având în vedere că textele sunt preluate de către Guvern prin intermediul ordonanțelor de urgență, afectându-se competența de legiferare a Parlamentului în condițiile art. 61 din Constituție.

Cu privire la respectarea unicității Parlamentului de autoritate legiuitoare, așa cum a arătat Curtea în jurisprudența sa, de exemplu, prin Decizia nr. nr. 795 din 16 decembrie 2016, Publicată în MONITORUL OFICIAL nr. 122 din 14 februarie 2017, **„ar fi contrară art. 61 din Constituție aprecierea potrivit căreia, în cazul unui dezacord între cele două autorități publice, în privința adoptării unui proiect de lege, Parlamentul ar fi obligat ca, în opera sa de legiferare, să se supună exclusiv voinței Executivului, deoarece astfel s-ar crea, în final, premisele unui blocaj instituțional, în sensul că Parlamentul ar fi în imposibilitate de a legifera, adică de a-și exercita rolul său fundamental, de unică autoritate legiuitoare”**

În ceea ce privește respectarea prevederilor legale și constituționale care stabilesc competența autorităților, prin Decizia nr. 611 din 3 octombrie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 877 din 7 noiembrie 2017, paragraful 106, **Curtea a arătat că statul de drept presupune punerea în aplicare a prevederilor explicite și formale ale legii și ale Constituției.**

La paragraful 107, Curtea a subliniat că **„colaborarea loială presupune, dincolo de respectul față de lege, respectul reciproc al autorităților/instituțiilor statului, ca expresie a unor valori constituționale asimilate, asumate și promovate, în scopul asigurării echilibrului între puterile statului. Loialitatea constituțională poate fi caracterizată, deci, ca fiind o valoare-principiu intrinsecă Legii fundamentale, în vreme ce colaborarea loială între autoritățile/instituțiile statului are un rol definitoriu în implementarea Constituției”**

2. OUG nr. 1/2020 este în ansamblu neconstituțională, întrucât a fost adoptată fără a se solicita în prealabil avizul Consiliului Legislativ, fiind încălcate dispozițiile art. 79 alin.(1) din Constituție coroborat cu art. 1 alin.(3) și (5) din Constituție prin raportare la dispozițiile art. 3 alin.(3), art. 4 alin.(1) și art. 4 alin.(3) din Legea nr. 73/1993 și dispozițiile art. 9 alin.(2) și art. 10 alin.(4) din Legea nr. 24/2000

De-a lungul timpului, în jurisprudența sa, Curtea Constituțională a considerat că solicitarea avizării actelor normative este o chestiune care ține de constituționalitatea extrinsecă a actului normativ vizat.

Rolul avizelor a fost subliniat prin Decizia nr. 139 din 13 martie 2019, paragraful 85, unde Curtea a reținut că **principiul legalității, prevăzut de dispozițiile art. 1 alin. (5) din Constituție, interpretat în coroborare cu celelalte principii subsumate statului de drept, reglementat de art. 1 alin. (3) din Constituție, impune ca atât exigențele de ordin procedural, cât și cele de ordin substanțial să fie respectate în cadrul legiferării. Regulile referitoare la [...] solicitarea de avize de la instituțiile prevăzute de lege, nu sunt însă scopuri în sine, ci mijloace, instrumente pentru asigurarea dezideratului calității legii, o lege care să slujească cetățenilor, iar nu să creeze insecuritate juridică.**

Cu privire la rolul constituțional al Consiliului Legislativ și importanța avizelor emise de această autoritate, Curtea Constituțională s-a pronunțat prin mai multe decizii, așa cum sunt Decizia nr.83 din 15 ianuarie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.187 din 25 martie 2009, Decizia nr.304 din 4 mai 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.520 din 5 iulie 2017, Decizia nr.221 din 2 iunie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.594 din 7 iulie 2020, Decizia nr.229 din 2 iunie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.602 din 9 iulie 2020 sau **Decizia nr. 50 din 15 februarie 2022, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.291 din 25.03.2022)**

Instanța constituțională a considerat că lipsa solicitării avizului Consiliului Legislativ duce la neconstituționalitatea legii sau ordonantei - simplă sau de urgență - din perspectiva art. 79 din Constituție (Decizia nr. 83 din 15 ianuarie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 187 din 25 martie 2009, Decizia nr. 354 din 24 septembrie 2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 764 din 9 decembrie 2013, sau Decizia nr. 140 din 13 martie 2019, paragraful 80);

Curtea a reținut că prin art.79 alin.(1) din Constituție, Consiliul Legislativ este consacrat ca „organ consultativ de specialitate al Parlamentului, **care avizează proiecte de acte normative în vederea sistematizării, unificării și coordonării întregii legislații**”.

Concretizând aceste prevederi constituționale, art.4 alin.(1) din Legea nr.73/1993 pentru înființarea, organizarea și funcționarea Consiliului Legislativ, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.1122 din 29 noiembrie 2004, prevede că „**Proiectele de ordonanțe și de hotărâri cu caracter normativ se supun spre adoptare Guvernului numai cu avizul Consiliului Legislativ** cu privire la legalitatea măsurilor preconizate și la modul în care sunt realizate cerințele prevăzute la art.3 alin.(3), care se aplică în mod corespunzător.”

De asemenea, art.9 alin.(2) 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, stabilește că „După elaborarea lor și încheierea procedurii de avizare prevăzute la alin.(1), proiectele de legi, propunerile legislative, precum și **proiectele de ordonante și de hotărâri cu caracter normativ ale Guvernului se supun în mod obligatoriu avizării Consiliului Legislativ.**”

Curtea a apreciat că această din urmă dispoziție legală subliniază importanța rolului pe care Consiliul Legislativ îl are în cadrul procesului de legiferare, prin aceea că avizul acestui organ consultativ este emis doar după ce procedura de elaborare a actului normativ a fost încheiată, înglobând eventualele modificări propuse prin avizul altor autorități competente în materie, astfel că reprezintă o evaluare finală și globală a actului normativ **înainte de a fi supus adoptării.**

Curtea Constituțională a statuat că din conținutul prevederilor constituționale și legale mai sus arătate **se desprinde ca fiind evidentă obligația Guvernului ca, înainte de a adopta o ordonanță de urgență, să solicite avizul Consiliului Legislativ. Nerespectarea acestei obligații duce la neconstituționalitatea in integrum a actului normativ adoptat.**

Ca urmare a solicitării adresate, Consiliul Legislativ, în îndeplinirea atribuțiilor sale constituționale ce privesc asigurarea sistematizării, unificării și coordonării întregii legislații, are posibilitatea de a-și exprima opinia cu privire la: legalitatea măsurilor preconizate; concordanța reglementării propuse cu Constituția, cu legile-cadru în domeniu, cu reglementările Uniunii Europene și cu actele internaționale la care România este parte, iar în cazul proiectelor de lege și al propunerilor legislative, natura legii și care este prima Cameră ce urmează a fi sesizată; asigurarea corectitudinii și clarității exprimării juridice, înlăturarea contradicțiilor sau necorelărilor din cuprinsul proiectului de act normativ, asigurarea caracterului complet al prevederilor sale, respectarea normelor de tehnică legislativă, precum și a limbajului normativ; prezentarea implicațiilor noii reglementări asupra legislației în vigoare, prin identificarea dispozițiilor legale care, având același obiect de reglementare, urmează să fie abrogate, modificate sau unificate, precum și prin evitarea reglementării unor aspecte identice în acte normative diferite [art.3 alin.(3) din Legea nr.73/1993].

Deși avizul Consiliului Legislativ este consultativ, art.10 alin.(4) din Legea nr.24/2000 **prevede că observațiile și propunerile privind respectarea normelor de tehnică legislativă vor fi avute în vedere la definitivarea proiectului de act normativ, iar neacceptarea acestora trebuie motivată în cuprinsul actului de prezentare a proiectului sau într-o notă însoțitoare.**

Potrivit dispozițiilor art.4 alin.(3) ultima teză din Legea nr.73/1993, în cazul ordonanțelor de urgență ale Guvernului, Consiliul Legislativ trebuie să emită avizul său în 24 de ore, dar dacă avizul nu este dat în acest termen, aceasta nu împiedică desfășurarea procedurii legislative.

Prin urmare, **Curtea a reținut că avizul Consiliului Legislativ este unul deosebit de important** pentru că observațiile formulate au drept finalitate sistematizarea, unificarea și coordonarea întregii legislații, **astfel că acesta trebuie să fie solicitat în prealabil adoptării actului normativ.**

Urmărirea și implementarea cerințelor impuse de Legea nr.24/2000 asigură coerența întregului sistem de drept, iar Consiliul Legislativ este cel care, în mod primar, realizează această activitate. Consiliul Legislativ are obligația de a contribui la asigurarea coerenței și unificării legislației. Avizul Consiliului Legislativ este de natură să contribuie la unitatea și coerența textului actului normativ care urmează a fi adoptat, **astfel că art.79 alin.(1) din Constituție nu se poate interpreta decât în sensul că solicitarea avizului trebuie să fie anterioară adoptării actului normativ vizat.**

Mai mult, în jurisprudența sa constantă, respectiv Deciziile nr. 221/2020, nr. 229/2020 și nr. 50/2022, anterior citate, Curtea Constituțională a subliniat că **„termenul în care trebuie exprimat punctul de vedere al Consiliului Legislativ curge de la data înregistrării la Consiliul Legislativ a solicitării de avizare a proiectului de act normativ. Nu este suficient ca solicitarea de aviz privind proiectul de ordonanță de urgență să fie înregistrată la Secretariatul General al Guvernului în ziua emiterii ordonanței de urgență și să se considere că de la această dată curge termenul de emiterie a avizului, ci ea trebuie dublată, în mod obligatoriu, de înregistrarea solicitării la Consiliul Legislativ înainte de emiterea ordonanței de urgență, pentru că altfel s-ar compromite chiar rolul Consiliului Legislativ, deoarece ar putea apărea situația ca la momentul primirii solicitării de aviz actul normativ să fi fost deja adoptat.”**

Prin urmare, atât solicitarea avizului, cât și înregistrarea acestei solicitări la Consiliul Legislativ trebuie să aibă loc înainte de emiterea ordonanței de urgență a Guvernului.

Examinând fișa procesului legislativ(PL-X 14/2020) pentru emiterea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.1/2020 disponibilă pe siteul Camerei Deputaților ⁵, precum și „*înscrisurile existente la mapa Ordonanței de urgență a Guvernului nr.1/2020 privind unele măsuri fiscal-bugetare și pentru modificarea și completarea unor acte normative*”⁶ se observă că **Guvernul a adoptat acest act normativ pe data de 6 ianuarie 2020.** La aceeași dată, Guvernul a adoptat Hotărârea de Guvern nr. E1/06.01.2020 privind supunerea spre adoptare a proiectului de lege pentru aprobarea OUG nr. 1/2020, iar Secretariatul General al Guvernului a trimis Consiliului Legislativ **proiectul de Ordonanță de urgență** pentru modificarea și completarea unor acte normative prin Adresa nr.1 din 6 ianuarie 2020, **care a fost înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr.D2 din 7 ianuarie 2020.**

În data de 08.01.2020, Consiliul Legislativ a dat Avizul favorabil nr.5 din 8 ianuarie 2020, conținând un număr de 31 de observații și propuneri.

⁵ http://www.cdep.ro/pls/proiecte/upl_pck.proiect?idp=18327

⁶ Adresa Guvernului- Direcția Relații Publice 15C/179/rp/ 18.03.2022

Se poate observa că data la care a fost înaintată solicitarea de aviz către Consiliul Legislativ este de 06.01.2020, **în timp ce această solicitare a fost înregistrată la această instituție ulterior adoptării Ordonanței de urgență a Guvernului nr.1/2020, respectiv la data de 07.01.2020.**

Potrivit art. 46 alin.(3) teza I, din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă, **actele Guvernului poartă data ședinței Guvernului în care actul a fost aprobat.**

Drept urmare, se poate observa că data adoptării Ordonanței de urgență a Guvernului nr.1/2020 este certă, și anume 6 ianuarie 2020, iar solicitarea formală a avizului, înregistrată la Consiliul Legislativ în data de 07 ianuarie 2020, este mai degrabă rezultatul unei erori de apreciere care nu poate fi valorificată în evaluarea existenței solicitării avizului prevăzut de art. 79 alin. (1) din Constituție, întrucât este evident că avizele se solicită și valorifică înainte de adoptarea actului normativ de reglementare primară de către un Guvern care își exercită în plenitudine atribuțiile sale.

Or, raportând reperetele stabilite în jurisprudența Curții Constituționale la modul în care Guvernul a înțeles să își îndeplinească obligația de a solicita avizul Consiliului Legislativ cu prilejul emiterii Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 1/2020, **se desprinde faptul că legiuitorul delegat nu a fost interesat și nu a permis ca acest organ consultativ să-și îndeplinească rolul său constituțional, ignorând dispozițiile Legii nr. 24/2000 și pe cele ale art. 1 alin. (5) din Constituție ce urmăresc asigurarea calității actelor normative.**

În aceste condiții, nu se poate concluziona decât că, la data emiterii ordonanței de urgență, Guvernul nu a solicitat avizul Consiliului Legislativ, și astfel a încălcat art. 1 alin. (3) și (5), precum și art. 79 alin. (1) din Constituție, executivul, cu acest prilej atribuind un rol formal atât Consiliului Legislativ, cât și legalității procedurii de adoptare a ordonanțelor de urgență.

Distinct de cele de mai sus, se poate observa că **avizul Consiliului Legislativ, deși favorabil, a conținut o serie de observații și propuneri cu privire la forma și fondul reglementării, evidențiindu-se, în primul rând:**

- **incoerența notei de fundamentare, care face referire la proiectul de lege prin care Guvernul și-a angajat răspunderea în fața Parlamentului**
- **lipsa elementelor din preambul prin care s-ar putea cuantifica situația extraordinară și urgentă din care să se desprindă obiectiv consecințele negative ce ar putea decurge în lipsa adoptării actului normativ**
- **prezența unor elemente de retroactivitate**
- **lipsa de claritate și previzibilitate ale unor norme.**

Niciuna din criticile de mai sus nu au fost ”avute în vedere la definitivarea proiectului de act normativ ”[art. 10 alin.(4) din Legea nr. 24/2000].

De altfel, așa cum a subliniat Curtea Constituțională prin Decizia nr. 50/2022, parag. 51, Guvernul nu ar fi putut opera eventualele observații și propuneri, înainte de publicarea OUG nr. 1/2020 în Monitorul Oficial, decât cu respectarea dispozițiilor art.38 alin.(1) și (3) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul

administrativ, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.555 din 5 iulie 2019, potrivit căroră „Guvernul adoptă hotărâri și ordonante în prezența majorității membrilor săi. Hotărârile și ordonanțele se adoptă prin consens. Dacă nu se realizează consensul, hotărăște prim-ministrul.”

Cu alte cuvinte, observațiile și propunerile Consiliului legislativ ar fi putut fi avute în vedere „la definitivarea actului normativ” dacă și numai dacă, concomitent cu data emiterii avizului Consiliului Legislativ(08.01.2020) or la o dată ulterioară acesteia, s-ar fi realizat o succesiune de operațiuni premergătoare, respectiv:

- i) organizarea unei noi ședințe de guvern;
- ii) adoptarea ordonanței de urgență doar cu consimțământul membrilor Guvernului, iar în cazul în care nu s-ar fi realizat consensul, prin manifestarea de voință a premierului, urmată de datarea ordonanței de urgență cu data ședinței de guvern;
- iii) semnarea, respectiv contrasemnarea actului normativ, cu modificările și completările în discuție

În final, trebuie subliniat că observațiile și propunerile neacceptate au fost ignorate fără absolut niciun fel de motivare, fiind încălcate deci prevederile art.10 alin.(4) din Legea nr.24/2000, potrivit căroră:

“Observațiile și propunerile Consiliului Legislativ [...] vor fi avute în vedere la definitivarea proiectului de act normativ. Neacceptarea acestora trebuie motivată în cuprinsul actului de prezentare a proiectului sau într-o notă însoțitoare.”

În mod evident, ignorarea unor observații nu constituie o motivare a neacceptării lor.

3. Prevederile OUG nr. 1/2020, în ansamblu, precum și dispozițiile art XIII, art. XIV și art. XXVIII din OUG nr. 1/2020, în special, sunt neconstituționale, întrucât au fost adoptate fără a se solicita în prealabil avizul Consiliului Economic și Social, fiind încălcate dispozițiile art. 1 alin.(3) și (5), art. 16 alin.(2) coroborate cu art. 141 din Constituție prin raportare la dispozițiile art. 2 alin.(1) și (2) lit. (a), (b), (c), (e), (h), (i), art. 5 și art. 6 alin.(2) din Legea nr. 248/2013, precum și art. 31 lit.c) din Legea nr. 24/2000

Cu privire la rolul Consiliului Economic și Social și natura avizului acestuia, Curtea Constituțională, în jurisprudența sa, a statuat că art.141 din Constituție se rezumă la consacrară rolului Consiliului Economic și Social ca organ consultativ al Parlamentului și al Guvernului, iar pentru detalii privind domeniile de specialitate în care acesta este consultat, textul face trimitere la legea sa organică de înființare, organizare și funcționare.

Norma constituțională, exprimând sintetic rolul pur consultativ al Consiliului Economic și Social pentru Parlament și Guvern, nu face niciun fel de referire expresă la obligația inițiatorilor proiectelor de acte normative de a solicita avizul consultativ al Consiliului Economic și Social și nici cu privire la mecanismele de consultare a acestui organ consultativ, acestea fiind tratate în legea de organizare și funcționare a acestuia, la care Legea fundamentală face trimitere [a se vedea

Decizia nr.83 din 15 ianuarie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.187 din 25 martie 2009, sau Decizia nr.354 din 24 septembrie 2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.764 din 9 decembrie 2013].

Curtea a reținut că o critică de neconstituționalitate care vizează împiedicarea îndeplinirii atribuției de avizare a unei autorități publice în procesul legislativ poate fi acceptată numai în condițiile în care un text constituțional prevede expres o astfel de atribuție, sens în care a făcut trimitere la Consiliul Legislativ și art.79 din Constituție. Curtea a subliniat că dacă voința legiuitorului constituant ar fi fost aceea de a impune obligativitatea solicitării avizului consultativ al unei autorități publice [în speță Consiliul Economic și Social], atunci aceasta ar fi fost exprimată în cuprinsul art.141 din Constituție, într-un mod asemănător celui folosit la redactarea art.79, pentru reglementarea rolului și atribuțiilor Consiliului Legislativ.

În consecință, **Curtea a reținut că nesolicitarea obligatorie a avizului de sorginte legală nu poate conduce per se la neconstituționalitatea actului normativ prin raportare exclusivă la art.141 din Constituție** [care vizează natura, rolul Consiliului Economic și Social și obligația de a reglementa prin lege înființarea, organizarea și funcționarea sa].

Potrivit aceleiași jurisprudențe anterior menționate, Curtea a constatat că în ipoteza avizelor de natură legală nesolicitate, se încalcă prevederile art.1 alin.(5) din Constituție, care se raportează la rolul autorității publice al cărei aviz nu a fost solicitat. Astfel, Curtea a reținut că prin nesolicitarea avizului Consiliului Economic și Social, aviz de natură legală, a fost încălcat art.1 alin.(5) raportat la art.141 din Constituție [a se vedea Decizia nr.393 din 5 iunie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.581 din 16 iulie 2019, Decizia nr.139 din 13 martie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.336 din 3 mai 2019, Decizia nr.140 din 13 martie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.377 din 14 mai 2019, Decizia nr.141 din 13 martie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.389 din 17 mai 2019, Decizia nr. 293 din 3 iunie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.649 din 23 iulie 2020, Decizia nr. 722 din 7 octombrie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1074 din 13 noiembrie 2020], fiind reținută, totodată, încălcarea art.1 alin.(3) [Decizia nr.139 din 13 martie 2019] și **și art. 16 alin.(2) din Constituție** [Decizia nr.681 din 6 noiembrie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.190 din 11 martie 2019]

Mai mult, în jurisprudența sa, Curtea a statuat că, în aplicarea normelor constituționale de referință, **Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative impune, prin art. 31 alin. (3), ca forma finală a instrumentelor de prezentare și motivare a proiectelor de acte normative să facă referiri la avizul Consiliului Legislativ și, după caz, al altor autorități avizatoare, precum Consiliul Economic și Social.** [Decizia nr. 139 din 13 martie 2019, paragraful 84]

Totodată, Curtea, în jurisprudența sa, a arătat că art.141 din Constituție, consacrand rolul Consiliului Economic și Social de organ consultativ al Parlamentului și Guvernului, nu impune în mod obligatoriu solicitarea avizului de către subiecții cu drept de inițiativă legislativă [Parlamentul și Guvernul], **acesta trebuind să fie solicitat numai atunci când conținutul normativ al actului juridic în cauză se circumscrie domeniului de specialitate prevăzut de legea organică de**

înființare, organizare și funcționare a Consiliului Economic și Social, la care textul fundamental face trimitere în mod expres, respectiv Legea nr.248/2013. Având în vedere că art.1 alin.(5) din Legea fundamentală obligă la respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor, rezultă că, **dacă domeniul de reglementare al unui act normativ se subsumează unuia dintre domeniile de specialitate ale Consiliului Economic și Social enumerate la art.2 din Legea nr.248/2013, atunci initiatorul proiectului de lege sau al propunerii legislative are obligația solicitării avizului Consiliului Economic și Social, în caz contrar fiind încălcat art.1 alin.(5) raportat la art.141 din Constituție [a se vedea Decizia nr.681 din 6 noiembrie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.190 din 11 martie 2019].**

Prin aceeași Decizie, la paragraful 51 a reținut Curtea că „ Ignorarea principiului constituțional al obligativității respectării legii în cursul procedurilor parlamentare de legiferare ar plasa legiuitorul pe o poziție privilegiată, interzisă de principiul constituțional al egalității, consacrat de art. 16 alin. (2) din Legea fundamentală, potrivit căruia "Nimeni nu este mai presus de lege".

Făcând aplicarea jurisprudenței mai sus menționate și preluând *mutatis mutandis* considerentele dezvoltate de Curtea Constituțională cu referire la modul în care se poate considera respectată obligația solicitării avizului Consiliului Legislativ, **se constată că Guvernul a consultat Consiliul Economic și Social într-un mod pur formal.**

Astfel, potrivit art. 6 alin.(2) din Legea nr. 248/2013 privind organizarea și funcționarea Consiliului Economic și Social:

Avizul [...] sau punctele de vedere [...] vor însoți în mod obligatoriu proiectul de act normativ, până la adoptare.

Verificând îndeplinirea condiției legale mai sus arătate, se constată că prin adresa cu nr. 20/123/A.T. din data de 06.01.2020, Guvernul a transmis CES proiectul de Ordonanță de Urgență privind unele măsuri fiscal-bugetare precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative. **Însă această solicitare a ajuns la Consiliul Economic și Social doar în data de 07.01.2020, la ora 10.14, fiind înregistrată sub nr. 34/07.01.2020**

Consiliul Economic și Social a emis avizul favorabil cu nr. 57/07.01.2020, cuprinzând 2 observații și propuneri.

În raport de momentul în care a fost transmis spre avizare proiectul de act normativ, președintele Consiliului Economic și Social a fost determinat să precizeze că „**în vederea respectării prevederilor Legii nr. 248/2013 privind organizarea și funcționarea Consiliului Economic și Social, republicată, cu modificările și completările ulterioare și ale Hotărârii Guvernului nr. 561/2009 pentru aprobarea Regulamentului privind procedurile, la nivelul Guvernului, pentru elaborarea, avizarea și prezentarea proiectelor de documente de politici publice, a proiectelor de acte normative, precum și a altor documente, în vederea adoptării/aprobării, se impune ca Guvernul să organizeze o nouă ședință, în vederea adoptării Ordonanței de urgență ulterior transmiterii avizului Consiliului Economic și Social**”

Constatând încălcarea dispozițiilor art. 6 alin.(2) din Legea nr. 248/2013, în continuare urmează să verificăm în ce măsură era necesară consultarea acestui for consultativ, respectiv dacă domeniul de aplicare al OUG nr. 1/2020 se subsumează domeniilor de specialitate ale Consiliului Economic și Social.

Potrivit art. 2 din Legea nr. 248/2013:

(1) Consiliul Economic și Social este consultat obligatoriu asupra proiectelor de acte normative inițiate de Guvern[...]. Rezultatul acestei consultări se concretizează în avize la proiectele de acte normative.

(2) Domeniile de specialitate ale Consiliului Economic și Social sunt:

a) politicile economice;

b) politicile financiare și fiscale;

c) relațiile de muncă, protecția socială, politicile salariale și egalitatea de șanse și de tratament;

d) agricultură, dezvoltare rurală, protecția mediului și dezvoltare durabilă;

e) protecția consumatorului și concurență loială;

[...]

h) politicile în domeniul sănătății;

i) politicile în domeniul educației, tineretului, cercetării, culturii și sportului.

De asemenea, potrivit art. 5 din Legea nr. 248/2013:

Consiliul Economic și Social exercită următoarele atribuții:

a) avizează proiectele de acte normative din domeniile de specialitate prevăzute la art. 2 alin. (2), inițiate de Guvern[...]

În primul rând, Art. XIII, art. XIV și art. XXVIII (art XIII, XIV și art. XXVIII având înrâurire directă asupra cauzei) introduc liberalizarea pieței de energie electrică și gaze naturale, stabilesc criteriile de referință care trebuie să stea la baza întocmirii metodologiei pentru calculul tarifelor de transport și distribuție, stabilesc înființarea și funcționarea unei structuri de eficiență energetică, precum și modul în care se va face finanțarea acesteia, astfel că se circumscriu, atribuțiilor CES de la litera art. 2 alin.2) lit. (e) privind protecția consumatorului și concurență loială.

În continuare, conținutul reglementării în ansamblu reliefează obligativitatea consultării CES, măsurile fiind subsumate celorlalte domenii specialitate.

Art. I punctele 1-9, art XX și art XXI din OUG nr. 1/2020 prevăd desființarea Fondului de Dezvoltare și Investiții, precum și modificarea configurației contractelor de împrumut încheiate din acest fond. Potrivit OUG nr. 114/2018 în forma nemodificată de OUG

nr. 1/2020, Fondul de Dezvoltare și Investiții se utilizează pentru finanțarea proiectelor de dezvoltare, care cuprind investiții sau lucrări de întreținere și reparații curente, ale unităților/subdiviziunilor administrativ-teritoriale, precum și ale asociațiilor de dezvoltare intercomunitară, în domenii prioritare, după cum urmează:

1. Domeniul prioritar principal:

a) sănătate, respectiv dispensar medical rural, centru medical de permanență, spitale județene, municipale și orașenești;

b) educație, respectiv școli, grădinițe, creșe, campusuri școlare;

c) apă și canalizare, inclusiv tratarea și epurarea apelor uzate;

d) rețea de energie electrică și rețea de gaze, inclusiv extinderea acestora;

e) infrastructura de transport, respectiv drumuri comunale și locale, județene, străzi, zone pietonale, poduri, pasaje, precum și aeroporturi;

f) construcția și modernizarea spațiilor de depozitare și condiționare a produselor agricole;

g) salubritate;

h) rețea de iluminat public

2. Domeniul prioritar secundar:

a) cultură, respectiv cămin cultural;

b) culte, respectiv reabilitare lăcaș de cult;

c) sport, respectiv construcție/modernizare baze sportive pentru sport de masă și performanță;

d) locuințe, respectiv locuințe sociale, locuințe pentru tineri, locuințe de serviciu pentru specialiști, reabilitarea clădirilor cu risc seismic;

e) sedii administrative ale instituțiilor publice din mediul rural.

Prin urmare, **art I pct. 1-9, art. XX și art XXI din OUG nr. 1/2020** se subsumează domeniilor de specialitate ale CES de la **art. 2 alin.(2) lit.b), c), d), h) și i)**, privind politicile financiare și fiscale, protecția socială a tinerilor, dezvoltare durabilă și dezvoltare rurală, politici în domeniul sănătății, educației, culturii și sportului.

Art. I pct. 10-11 din OUG nr. 1/2020 se subsumează domeniilor de specialitate ale CES de la **art. 2 alin.(2) lit.b)** privind politicile financiare și fiscale.

Art. I pct. 12- 19 din OUG nr. 1/2020 modifică sau abrogă prevederi referitoare la componentele sistemului de salarizare precum sporuri, indemnizații, compensații, prime, tichete de masă, astfel că se subsumează domeniilor CES de la **art. 2 alin.(2) lit.b) și c)** privind politici financiare și fiscale și politici salariale.

Art. II din OUG nr. 1/2020 abrogă prevederi referitoare la taxe și impozite, **art. 2 alin.(2) lit.b)** privind politicile financiare și fiscale.

Art. III din OUG nr. 1/2020 face referire la condițiile detașărilor de personal, astfel că se subsumează domeniilor de specialitate ale CES de la **art. 2 alin.(2) lit.c)** referitoare la sfera relațiilor de muncă

Art. V din OUG nr. 1/2020 modifică prevederi referitoare la salarizarea personalului plătit din fonduri publice, astfel că se subsumează domeniilor CES de la **art. 2 alin.(2) lit.b) și c)** privind politici financiare și fiscale și politici salariale.

Art. VI din OUG nr. 1/2020 modifică prevederi referitoare la concediul și indemnizația lunară pentru creșterea copiilor, astfel că se subsumează domeniilor CES de la **art. 2 alin.(2) lit.b) și c)** privind politici financiare și fiscale și protecție socială

Art. VIII din OUG nr. 1/2020 modifică prevederi referitoare la modul de întocmire a situațiilor financiare, astfel că se subsumează domeniilor CES de la **art. 2 alin.(2) lit.b) și c)** privind politici financiare și fiscale

Art. VIII și IX din OUG nr.1/2020 fac referire la distribuirea creditelor bugetare, contracte de finanțare și solicitări de finanțare, astfel că se subsumează domeniilor CES de la **art. 2 alin.(2) lit.a) și b)** privind politici economice, financiare și fiscale.

Art. XI din OUG nr.1/2020 face referire la contribuțiile de asigurări sociale, astfel că se subsumează domeniilor CES de la **art. 2 alin.(2) lit.b) și c)** privind politici financiare și fiscale și protecție socială.

Art. XVIII și XXIX din OUG nr. 1/2020 fac referire la declararea și datorarea taxei pe active, astfel că se subsumează domeniilor CES de la **art. 2 alin.(2) lit.b)** privind politici financiare și fiscale.

Art. XXII, XXIV, XXV, XXXII și XXXIII din OUG nr. 1/2020 fac referire la transferarea și alocarea unor sume din bugetul de stat, întocmirea unor fișe financiare, astfel că se subsumează domeniilor CES de la **art. 2 alin.(2) lit.b)** privind politici financiare și fiscale.

Art. XXIII din OUG nr. 1/2020 face referire la amânarea acordării unor Fonduri alocate anual în bugetul de stat pentru activitatea de cercetare-dezvoltare, astfel că se subsumează domeniilor CES de la **art. 2 alin.(2) lit.b) și i)** privind politici financiare și fiscale și politici în domeniul cercetării

Art. XXVI din OUG nr. 1/2020 modifică cotă procentuală de 0,1% aplicată lunar asupra sumei totale ce face obiectul operațiunii financiare efectuată pentru fiecare fond de pensii administrat privat, ce face venit la bugetul de stat, astfel că se subsumează domeniilor CES de la **art. 2 alin.(2) lit.b)** privind politici financiare și fiscale

Art. XXX și XXXI din OUG nr. 1/2020 fac referire la nivelul accizelor, astfel că se subsumează domeniilor CES de la **art. 2 alin.(2) lit.b)** privind politici financiare și fiscale.

Articolul XXIX din OUG nr. 1/2020 face referire la suspendarea prevederilor privind Indemnizația pentru limită de vârstă pentru primar, viceprimar, președinte al consiliului județean și vicepreședinte al consiliului județean art. 2 alin.(2) lit.b) și c) privind politici financiare și fiscale și protecție socială.

Așadar, reglementarea în ansamblu este subsumată domeniilor de specialitate a CES, astfel că lipsa solicitării avizului acestui for consultativ, anterior adoptării OUG nr. 1/2020, este de natură să susțină neconstituționalitatea extrinsecă a actului normativ.

Modalitatea formală în care Guvernul a înțeles să consulte Consiliul Economic și Social are drept consecință transformarea avizului într-un scop pur birocratic, ce nu poate fi valorificată din perspectiva art. 1 alin.(3) și (5) din Constituție.

Or avizele nu constituie scopuri în sine, ci mijloace, ce servesc initiatorului pentru contribuția sa la o legislație de calitate, cetățenilor pentru un control eficace de constituționalitate și legalitate, cat si, la nevoie, Curții Constituționale.

4. OUG nr. 1/2020 este în ansamblu neconstituțională, întrucât a fost adoptată fără avizul de oportunitate al Secretariatului General al Guvernului, fiind încălcate dispozițiile art. 115 alin.(4) și art. 1 alin.(3) și (5) din Constituție prin raportare la art. 84 din Legea nr. 24/2000 coroborat cu art. 28 lit.c) și art. 31 din Regulamentul la HG nr. 561/2009

Potrivit Art. 84 din Legea nr. 24/2000:

Parlamentul, Guvernul și celelalte autorități ale administrației publice centrale și locale stabilesc, în aplicarea normelor de tehnică legislativă prevăzute în prezenta lege, regulamente proprii cuprinzând măsurile metodologice, organizatorice, termenele și circulația proiectelor de acte normative în cadrul sferei lor de competență.

În baza textului de mai sus, a fost adoptat **REGULAMENTUL din 10 mai 2009 privind procedurile, la nivelul Guvernului, pentru elaborarea, avizarea și prezentarea proiectelor de documente de politici publice, a proiectelor de acte normative, precum și a altor documente, în vederea adoptării/aprobării**, aprobat prin HG nr. 561/2009 publicată în **MONITORUL OFICIAL nr. 319 din 14 mai 2009**

Potrivit art. 31 din Regulamentul antemenționat(forma în vigoare la data adoptării OUG nr. 1/2020) :

(1) Proiectele de ordonanță de urgență sunt avizate de către Secretariatul General al Guvernului din punctul de vedere al oportunității promovării acestora, în sensul motivării situației extraordinare a cărei reglementare nu poate fi amânată, precum și a prezentării consecințelor neadoptării proiectului de act normativ în regim de urgență

(2) La primirea avizului de oportunitate din partea Secretariatului General al Guvernului, inițiatorul demarează procedura de avizare, în termenele stabilite potrivit prevederilor prezentului regulament

(3) După obținerea tuturor avizelor, ordonanțele de urgență vor fi prezentate în reuniunea de lucru pregătitoare, iar apoi vor fi incluse pe agenda de lucru a ședinței Guvernului.

(4) În situația în care avizul prevăzut la alin. (1) este negativ, proiectul de ordonanță de urgență va putea fi refăcut sub forma unui proiect de lege și va fi promovat ca atare, cu îndeplinirea tuturor procedurilor prevăzute în prezentul regulament.

(5) Dacă autoritatea care a elaborat proiectul de ordonanță de urgență susține necesitatea promovării lui în această formă, chiar după obținerea unui aviz nefavorabil, acordat în conformitate cu prevederile alin. (1), proiectul, însoțit de o notă explicativă privind motivele neacceptării avizului nefavorabil, se înscrie pe agenda de lucru a ședinței Guvernului în care se va adopta o hotărâre finală.

(6) Avizul de oportunitate prevăzut la alin. (1) este valabil pentru o perioadă de 20 de zile calendaristice de la data emiterii.

După cum se observă, textele având un înțeles neechivoc, orice ordonanță de urgență trebuie să fie avizată din punct de vedere al oportunității, în sensul motivării situației extraordinare a cărei reglementare nu poate fi amânată, precum și a prezentării consecințelor neadoptării proiectului de act normativ în regim de urgență.

Avizul de oportunitate constituie condiția *sine qua non* pentru adoptarea unei ordonanțe de urgență, în lipsa acestuia ori în ipoteza avizării negative a proiectului de ordonanță de urgență, decurgând o serie de consecințe juridice (imposibilitatea includerii acestuia pe ședința de lucru a Guvernului, refacerea proiectului de OUG sub forma unui proiect de lege, întocmirea unei note explicative privind motivele neacceptării avizului nefavorabil)

În același sens sunt și dispozițiile art. 28 din Regulament, potrivit cărora:

Proiectul de act normativ finalizat conform dispozițiilor prezentului regulament este transmis Secretariatului General al Guvernului, în original, pe suport hârtie, în copie certificată, precum și pe e-mail, în fișier electronic certificat, în vederea includerii la lit. a) a agendei reuniunii de lucru pregătitoare, fiind însoțit, după caz, de:

c) avizul de oportunitate pentru proiectele de ordonanță de urgență[...]

După caracterul conduitei prescrise, mai exact, după cum subiecții pot sau nu să deroge de la ele, normele juridice se clasifică în **norme dispozitive** și **norme imperative**.

Acele norme care, neobligând o anumită acțiune, recunosc subiectului de drept posibilitatea opțiunii pentru o anumită conduită în cadrul regulii juridice, se numesc norme **dispozitive**. Normele dispozitive folosesc termeni precum "*poate*", "*este liber să*" etc.

Din analiza gramaticală și teleologică a normelor expuse alterior, se observă în mod indubitabil că acestea au o **natură imperativă** (proiectele de ordonanță de urgență sunt avizate) iar **nu supletivă** (proiectele de urgență vor putea fi avizate/ secretariatul general al Guvernului are posibilitatea de a aviza)

Legiuitorul constituant a prevăzut că în România, respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie [art. 1 alin.(5)]

Lato sensu, conceptul de lege prevăzut de prima normă constituțională cuprinde: legile constituționale, organice și ordinare, decretele, ordonanțele Guvernului, hotărârile de Guvern, ordinele, instrucțiunile și reglementările conducătorilor organelor centrale ale administrației de stat, actele normative emise de autoritățile administrației publice[Maria Fodor, Drept Civil: Teoria generală, Universul Juridic 2017]

În ceea ce privește conceptul de "lege", Curtea Constituțională, prin Decizia nr. 146 din 25 martie 2004, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 416 din 10 mai 2004, a reținut că acesta are mai multe înțelesuri în funcție de distincția ce operează între criteriul 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 căreia "Parlamentul este [...] unica autoritate legiuitoare a țării", cu prevederile art. 76, 77 și 78, potrivit cărora legea adoptată de Parlament este supusă promulgării de către Președintele României și intră în vigoare la trei zile după publicarea ei în Monitorul Oficial al României, Partea I, dacă în conținutul său 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 aspect material, HG nr. 561/2009 reprezintă un act de reglementare secundară, cu aplicabilitate generală, emis în temeiul art. 108 din Constituția României, în baza și în executarea art. 84 din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă.

Însă această distincție este irelevantă din perspectiva art. 1 alin.(5) din Constituție, care impune tuturor subiectelor de drept, respectarea legilor, indiferent de criteriul material sau formal al acestora. Nu trebuie omis faptul că HG nr. 561/2009 este emisă în baza Legii nr. 24/2000, privind normele de tehnică legislativă, a cărei respectare este obligatorie, așa cum rezultă din jurisprudența constantă a Curții Constituționale. A accepta altfel, ar însemna o desconsiderare a dispozițiilor art. 108 din Constituție privind Hotărârile Guvernului, precum și art. 84 din Legea nr. 24/2000.

Încălcându-și propriul regulament, legiuitorul delegat a înfrânt principiul legalității, golind de conținut dispozițiile art. 84 din Legea nr. 24/2000.

În final, trebuie reamintit că, în jurisprudența sa, Curtea Constituțională a afirmat explicit că nu doar avizele din partea Consiliului Economic și Social sau cele din partea Consiliului Legislativ sunt obligatorii, întrucât sunt impuse de Legea nr. 24/2000, ci și alte avize „a căror consacrare este de rang legal, iar nu constituțional“ deoarece ele „capătă relevanță constituțională prin prisma normei constituționale invocate, această relevanță fiind condiționată de contribuția la realizarea unei legislații de calitate, care să asigure realizarea principiului securității juridice“ (a se vedea, spre exemplu, Decizia nr. 151 din 6 mai 2020, publicată în Monitorul Oficial, Partea I, nr. 408 din 18 mai 2020)

Aplicând *mutatis mutandis* aceste considerente, având în vedere scopul și natura avizului de oportunitate, respectiv îndeplinirea condițiilor prevăzute la **art.115 alin.(4) din Constituție**, necesare în vederea adoptării unei reglementări prin intermediul ordonanței de urgență a Guvernului, „*în situații extraordinare a căror reglementare nu poate fi amânată*”, se poate observa că lipsa avizului de oportunitate, anterior adoptării, **echivalează cu inexistența situației de urgență și a situației extraordinare, cerințe imperative ale ordonanței de urgență, cu veritabilă relevanță constituțională.**

5. **OUG nr. 1/2020 este în ansamblul său neconstituțională, întrucât a fost adoptată fără îndeplinirea exigentelor de transparență decizională, fiind încălcate prevederile art. 31 alin.(1) și (2) și art. 1 alin.(3) și (5) din Constituție** prin raportare la art. 7 alin.(1) și (2) teza a II-a din Legea nr. 52/2003, art. 8 alin(1) din OUG nr. 57/2019, și raportul *Rule of Law Checklist* [CDL-AD(2016)007rev] adoptat de Comisia de la Veneția

Prevederile art. 31 alin. (1) și (2) din Constituție, referitoare la dreptul la informație, consacră dreptul persoanei de a avea acces neîngrădit „**la orice informație de interes public**“ și **obligatia corelativă a autorităților publice, potrivit competențelor ce le revin, de a asigura informarea corectă „a cetățenilor asupra treburilor publice și asupra problemelor de interes personal**“ (a se vedea, în acest sens, Decizia nr. 158 din 30 martie 2004, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 420 din 11 mai 2004).

Mai departe, art. 8 din Codul Administrativ definește **principiul transparenței**, după cum urmează „**(1) În procesul de elaborare a actelor normative, autoritățile și instituțiile publice au obligația de a informa și de a supune consultării și dezbaterei publice proiectele de acte normative și de a permite accesul cetățenilor la procesul de luare a deciziilor administrative, precum și la datele și informațiile de interes public, în limitele legii.**

Principiul transparenței este acea idee fundamentală care asigură accesul la informația de interes public, permițând controlul permanent al activității autorităților publice de către cetățeni, în interesul întregii societăți, pentru edificarea unui stat de drept și democratic.

Potrivit art. 7 din Legea nr. 52/2003:

(1) ***În cadrul procedurilor de elaborare a proiectelor de acte normative autoritatea administrației publice are obligația să publice un anunț referitor la această acțiune în site-ul propriu, să-l afișeze la sediul propriu, într-un spațiu accesibil publicului, și să-l transmită către mass-media centrală sau locală, după caz. Autoritatea administrației publice va transmite proiectele de acte normative tuturor persoanelor care au depus o cerere pentru primirea acestor informații.***

(2) ***Anunțul referitor la elaborarea unui proiect de act normativ va fi adus la cunoștința publicului, în condițiile alin. (1), cu cel puțin 30 de zile lucrătoare înainte de supunerea spre avizare de către autoritățile publice. Anunțul va cuprinde: data afișării, o notă de fundamentare, o expunere de motive, un referat de aprobare privind necesitatea adoptării actului normativ***

*propus, un studiu de impact și/sau de fezabilitate, după caz, **textul complet al proiectului actului respectiv, precum și termenul-limită, locul și modalitatea în care cei interesați pot trimite în scris propuneri, sugestii, opinii cu valoare de recomandare privind proiectul de act normativ.***

Cu prilejul adoptării OUG nr. 1/2020, autoritățile publice inițiatoare nu au publicat niciun anunț referitor la proiectul de act normativ și nu au efectuat niciun fel de consultare a cetățenilor cu privire la acesta.

În acest context, se impune a fi analizată dacă poate fi aplicată situația de excepție prevăzută la art. 7 alin.(13) din Legea nr. 52/2003, forma în vigoare la data adoptării OUG nr.1/2020, **și dacă da, în ce limite.**

Dispozițiile art. 7 alin.(13) din Legea nr. 52/2003 au următorul cuprins:

*(13) În cazul reglementării unei situații care, din cauza circumstanțelor sale excepționale, impune adoptarea de soluții imediate, în vederea evitării unei grave atingeri aduse interesului public, proiectele de acte normative se supun adoptării în procedura de urgență **prevăzută de reglementările în vigoare.***

Art. 7 alin. (13) din Legea nr. 52/2003, precum și legea nr. 52/2003 în general, nu disting în privința categoriei de proiecte acte normative circumscrise acestui articol. Prin urmare, ordonanțele de urgență pot fi încadrate în cuprinsul acestei situații de excepție, dacă sunt îndeplinite o serie de criterii.

În privința criteriilor care fac posibilă aplicarea acestui articol, teza finală distinge :

- existența unor circumstanțe excepționale
- adoptarea proiectului este necesară pentru evitarea unor grave atingeri aduse interesului public
- existența și respectare unei proceduri de urgență **„prevăzută de reglementările în vigoare”**

Dacă în privința primelor două criterii, există prevederi constituționale și legale care fac posibilă cuantificarea îndeplinirii cumulativă a acestora (spre exemplu, art. 115 alin.(4) din Constituție) - și plecând de la premisa că acestea sunt respectate de OUG nr. 1/2020 (deși, pentru anumite texte, nu sunt), nu același lucru se poate spune și despre cel de-al treilea criteriu legal.

Cu alte cuvinte, îndeplinirea celui de-al treilea criteriu este condiționată de existența unui raport guvernat de regula *lex specialis derogat legi generali*, ceea ce înseamnă că excepțiile sunt cele prevăzute în legea specială („procedura de urgență **prevăzută de reglementările în vigoare”**) și sunt aplicate strict în ceea privește situațiile expres determinate în aceasta, urmând ca legea generală - Legea nr. 52/2003 - să se aplice tuturor celorlalte cazuri.

În virtutea principiului *specialia generalibus derogant*, norma specială este cea care derogă de la norma generală, iar o normă generală nu poate înlătura de la aplicare o normă specială, care este de strictă interpretare (a se vedea în acest sens și prevederile art.15 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)

Analizând fondul activ al legislației, se constată că nu există nicio „*procedură de urgență prevăzută de reglementările în vigoare*” care să excludă de la aplicare dispozițiile de ordin general cuprinse în Legea nr. 52/2003 sau care să pună în executare situația de la art. 7 alin.(13) din Legea nr. 52/2003.

Din contră, Regulamentul la HG nr. 561/2009 privind procedurile la nivelul Guvernului conține prevederi care impun obligativitatea consultării publice în acord cu dispozițiile Legii nr. 52/2003, fără a institui o excepție de la această regulă.

Astfel, art.7 alin.(1) din Regulamentul la HG nr. 561/2009 menționează că:

(1) În procesul de elaborare a proiectelor de acte normative, autoritățile publice inițiatoare au obligația să respecte regulile procedurale aplicabile pentru asigurarea transparenței decizionale, prevăzute de Legea nr. 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică.

În același sens, sunt și dispozițiile art. 15 alin.(1) din Regulament, care prevăd că:

(1) Inițiatorul elaborează o formă inițială a proiectului de act normativ sau a proiectului de documente de politici publice, pe care are obligația să o supună concomitent atât consultării publice, în condițiile Legii nr. 52/2003, cât și consultării preliminare interinstituționale.

Dispoziția precitată accentuează faptul că forma inițială a proiectului de act normativ trebuie depusă în mod obligatoriu consultării publice imediat după realizarea acestuia.

Deși dezideratul publicării unui anunț cu privire la proiectul de ordonanță, cu cel puțin 30 de zile înainte de adoptare [art. 7 alin.(2) teza I din Legea nr. 52/2003] ar fi unul greu de atins, dată fiind natura excepțională a ordonanțelor de urgență, **nu același lucru se poate spune despre îndeplinirea celorlalte condiții legale [art. 7 alin.(1) și art. 7 alin.(2) teza II din Legea nr. 52/2003]**

Față de aceste aspecte, Guvernul ar fi putut cel puțin să încarce un anunț și documentele referitoare la proiectul act normativ, să asigure un termen rezonabil consultării și formulării unor propuneri asupra acestora, desigur cu înlăturarea dispozițiilor din Legea nr. 52/2003 incompatibile cu celeritatea emiterii ordonanței de urgență.

Însă legiuitorul delegat nu a fost interesat de asigurarea unui proces decizional transparent, atitudinea sa **reprezentând dovada insurmontabilă a lipsei de respect față de cetățean**, în acest fel fiind încălcate dispozițiile art. 7 alin.(1) și alin.(2) teza II din Legea nr. 52/2003, precum și art 8 alin.(1) din OUG nr. 57/2019, afectând implicit și dreptul la informație al cetățenilor asupra problemelor de interes public, consacrat expres de dispozițiile art. 31 alin.(1) și (2) din Constituție.

De altfel, **în cuprinsul notei de fundamentare, Secțiunea a 7-a Activități de informare publică privind elaborarea și implementarea prezentului act normativ - Informarea societății civile cu privire la necesitatea elaborării proiectului de act normativ, nu este invocată**

situatia de exceptie prevăzută la art. 7 alin.(13) din Legea nr. 52/2003, menționându-se doar că „Actul normativ nu se referă la acest subiect”, ceea ce confirmă doar faptul că nu a avut loc nicio informare cu privire la proiectul de act normativ.

Statul de drept presupune cu necesitate transparența și raționalizarea tuturor proceselor decizionale de la nivelul tuturor autorităților publice, iar procedura adoptării ordonanței de urgență nu poate face excepție de la această regulă.

Trebuie reamintit, în acest context, că în ansamblul normelor constituționale, dispozițiile care cuprind reguli cu caracter procedural incidente în materia legiferării se corelează și sunt subsumate principiului legalității, consacrat de art. 1 alin. (5) din Constituție, la rândul său acest principiu stând la temelia statului de drept, consacrat expres prin dispozițiile art. 1 alin. (3) din Constituție.

Comisia de la Veneția, în raportul intitulat *Rule of law checklist*, adoptat la cea de-a 106-a sesiune plenară (Veneția, 11-12 martie 2016), reține că procedura de adoptare a legilor reprezintă un criteriu în aprecierea legalității, care constituie prima dintre valorile de referință ale statului de drept (pct. II A5). Referitor la rolul acestor proceduri, Comisia reține că statul de drept este legat nu numai de drepturile omului, ci și de democrație, adică a a treia valoare de bază a Consiliului European. Democrația se referă la implicarea oamenilor în procesul de luare a deciziilor într-o societate (pct. 33). Statul de drept trebuie aplicat la toate nivelurile puterii publice. (pct. 17)

Într-un raport și mai recent, CDL-PI(2020)005rev din 26 mai 2020, cu referire la derogările aplicate în perioada stării de urgență în diverse state, Comisia de la Veneția subliniază că „Statul de drept constă în mai multe aspecte care sunt toate de importanță capitală și trebuie menținute într-un mod integral. Printre aceste elemente sunt :[...] participarea democratică a cetățenilor și supravegherea de către aceștia a procesului decizional [...] și transparența guvernării”

Aceste recomandări, retinute de Curtea Constituțională în jurisprudența sa constantă (Decizia nr. 19 din 17 ianuarie 2017 publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 151 din 28 februarie 2017, Decizia nr. 153 din 6 mai 2020 publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 489 din 10 iunie 2020, Decizia nr. 722 din 7 octombrie 2020 publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, din 13 noiembrie 2020, Decizia nr. 145 din 13 martie 2019 publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 319 din 24 aprilie 2019, Decizia nr. 128 din 6 martie 2019 publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 189 din 8 martie 2019, Decizia nr. 221 din 2 iunie 2020 publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 594 din 7 iulie 2020, Decizia Nr. 457 din 25 iunie 2020 publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, Monitorul oficial nr. 578 din 1 iulie 2020, Decizia nr. 139 din 13 martie 2019 publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 336 din 3 mai 2019), nu pot fi ignorate, chiar dacă nu au caracter obligatoriu, deoarece constituie coordonatele unui regim democratic (a se vedea *mutatis mutandis* Decizia nr. 150/2020 privind forța juridică a dispozițiilor „Codului bunelor practici în materie electorală”, adoptat de Comisia de la Veneția)

În plus, în cadrul celei de a 35-a sesiuni a Congresului Autorităților Locale și Regionale al **Consiliului European**, prin documentul intitulat **Transparența și guvernarea deschisă**, adoptat în 2018, Congresul a subliniat că: **Guvernarea deschisă se referă la o guvernare transparentă, participativă și responsabilă față de cetățeni. Este un concept care se poate aplica în cazul oricărei administrații publice, indiferent de dimensiunea acesteia, fie că este locală, regională sau națională. [...] De asemenea, o guvernare deschisă ar trebui să sporească participarea cetățenilor atât în ce privește lucrările administrațiilor lor, cât și spațiul civic.**

6. **Art. XIII, art. XIV și art. XXVIII din OUG nr. 1/2020 sunt neconstituționale, întrucât au fost adoptate fără a se motiva în preambulul actului normativ elementele care reclamau situația extraordinară și urgența reglementării, fiind încălcate dispozițiile art. 115 alin.(4) din Constituție și art. 1 alin. (5) din Constituție prin raportare la art. 43 alin.(3) din Legea nr. 24/2000**

Potrivit jurisprudenței Curții Constituționale (de exemplu, Decizia nr. 255 din 11 mai 2005, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 511 din 16 iunie 2005, sau Decizia nr. 68 din 27 februarie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 181 din 14 martie 2017), **Guvernul pentru poate adopta ordonante de urgență în următoarele condiții prevăzute de dispozițiile art. 115 alin. (4) din Constituție, întrunite în mod cumulativ:**

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

Sintagma "situații extraordinare" a fost analizată în jurisprudența Curții Constituționale, care, prin Decizia nr. 255 din 11 mai 2005, precitată, a reținut implicațiile deosebirii terminologice dintre noțiunea de "caz excepțional", utilizată în concepția art. 114 alin. (4) din Constituție anterior revizuirii, și cea de "situație extraordinară", arătând că, deși diferența dintre cei doi termeni, din punctul de vedere al gradului de abatere de la obișnuit sau comun căruia îi dau expresie, este evidentă, același legiuitor a simțit nevoia să o **pună la adăpost de orice interpretare de natură să minimalizeze o atare diferență, prin adăugarea sintagmei "a căror reglementare nu poate fi amânată", consacrand astfel in terminis imperativul urgenței reglementării.**

Prin aceeași decizie, Curtea a reamintit jurisprudența sa pronunțată anterior revizuirii Legii fundamentale, prin care a precizat că de esența cazului excepțional este caracterul său obiectiv, în sensul că **existența sa nu depinde de voința Guvernului care, în asemenea împrejurări, este constrâns să reacționeze prompt pentru apărarea unui interes public pe calea ordonantei de urgență**" (Decizia nr. 83 din 19 mai 1998, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 211 din 8 iunie 1998). Curtea a mai arătat, prin Decizia nr. 1.008 din 7 iulie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 507 din 23 iulie 2009, că, pentru îndeplinirea cerințelor prevăzute de art. 115 alin. (4) din Constituție, **este necesară existența unei stări de fapt obiective, cuantificabile, independente de voința Guvernului, care pune în pericol un interes public.**

Cât privește condiția urgenței, prevăzută de art. 115 alin. (4) din Constituție, prin Decizia nr. 421 din 9 mai 2007, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 367 din 30 mai 2007, Curtea Constituțională a statuat că "**urgența reglementării nu echivalează cu existența situației extraordinare, reglementarea operativă putându-se realiza și pe calea procedurii obișnuite de legiferare**".

De asemenea, potrivit Deciziei nr. 258 din 14 martie 2006, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 341 din 17 aprilie 2006, „**inexistența sau neexplicarea urgenței reglementării situațiilor extraordinare [...] constituie în mod evident o barieră constituțională în calea adoptării de către Guvern a unei ordonanțe de urgență [...]. A decide altfel înseamnă a goli de conținut dispozițiile art. 115 din Constituție privind delegarea legislativă și a lăsa libertate Guvernului să adopte în regim de urgență acte normative cu putere de lege, oricând și - ținând seama de împrejurarea că prin ordonanță de urgență se poate reglementa și în materii care fac obiectul legilor organice - în orice domeniu**“ (a se vedea și Decizia nr. 366 din 25 iunie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 644 din 2 septembrie 2014).

Constatarea situației extraordinare și a urgenței reglementării se realizează de emitentul actului, la momentul adoptării acestuia, adică de către Guvern, care este obligat să motiveze intervenția sa în preambulul actului normativ adoptat. Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative stabilește în acest sens în art. 43 alin. (3) că „**La ordonanțele de urgență preambulul este obligatoriu și cuprinde prezentarea elementelor de fapt și de drept ale situației extraordinare ce impune recurgerea la această cale de reglementare**“.(Decizia nr. 198 din 24 martie 2021, Publicată în Monitorul Oficial nr. 421 din 21 aprilie 2021)

Din analiza jurisprudenței menționate rezultă că numai existența unor elemente cu caracter obiectiv, care nu au putut fi prevăzute, poate determina apariția unei situații a cărei reglementare se impune cu celeritate. **Constatarea acestor elemente se realizează de Guvern, care este obligat să motiveze intervenția sa în preambulul actului normativ adoptat.**

Analizând, din perspectiva acestei interpretări constante a dispozițiilor art. 115 alin. (4) din Constituție, **preambulul OUG nr. 1/2020, se constată că acesta conține 20 de paragrafe ce vizează fondul reglementării**, adoptarea proiectului fiind motivată:

- de efectele negative pe care le va produce aplicarea, începând cu data de 15 martie 2020, a noului regim de sancționare instituit prin modificările aduse Legii nr.159/2016 de către Ordonanța de urgență a Guvernului nr.114/2018, care ar institui, în fapt, o dublă sancționare a furnizorilor de servicii și comunicații electronice pentru aceeași faptă (**parag.1 -4**),

- de numărul mărit de lucrări de construcții care urmează a fi efectuat pentru dezvoltarea infrastructurii de comunicații prin implementarea de noi tehnologii(**parag. 5-6**),

- de necesitatea păstrării echilibrelor bugetare, dar și de evitarea generării unor impacte suplimentare asupra deficitului bugetului general consolidat, afectând astfel sustenabilitatea finanțelor publice (**parag. 7 -11**),

- de imposibilitatea operatorilor economici care efectuează livrări de bunuri sau prestări de servicii prin intermediul automatelor comerciale ce funcționează pe bază de plăți cu cardul, precum și de acceptatoare de bancnote sau monede, după caz, de a duce la îndeplinire obligația de dotare cu aparate de marcat electronice fiscale cu jurnal electronic până la data de 31 decembrie 2019, ce ar conduce la o sancționarea a acestora, neimputabilă(**parag. 12**),

- de neclaritatea prevederilor referitoare la actualizarea cu creșterea prețurilor de consum a nivelului accizelor(**parag. 13**),

- de consecințele negative ale taxei pe activele financiare ale băncilor și consecințele care ar putea apărea în ipoteza menținerii prevederilor legale referitoare la datorarea acesteia(**parag. 14-16**),

- de lipsa reglementări legale care să stabilească modalitatea de finanțare a cheltuielilor aferente ministerelor reorganizate(**parag. 17-20**)

Finalul preambului se încheie cu mențiunile:

În considerarea faptului că aceste elemente vizează interesul public și constituie o situație de urgență și extraordinară a cărei reglementare nu poate fi amânată,

în temeiul art. 115 alin. (4) din Constituția României, republicată,

Guvernul României adoptă prezenta ordonanță de urgență.

Nici măcar una dintre mențiunile cuprinse în preambul nu face referire la măsurile vizate prin art. XIII, art. XIV și art. XXVIII din OUG nr. 1/2020, nici măcar la nivel textual.

Or, prin adoptarea articolele anterior menționate, s-a liberalizat complet piața de gaze naturale și energie electrică începând cu data de 01.07.2020, astfel că Guvernul era obligat să menționeze în preambul elementele ce reclamau intervenția normativă.

Însă, din cuprinsul preambului, nu se poate determina niciun element de fapt și de drept obiectiv și cuantificabil care să se justifice situația extraordinară, urgența reglementării și consecințele negative ce ar putea interveni în cazul în care liberalizarea pieței de gaze naturale și energie nu s-ar fi făcut prin ordonanță de urgență.

Cu alte cuvinte, rezultă că, în opinia Guvernului, se creează o anume „situație de urgență și extraordinară a cărei reglementare nu poate fi amânată”, suficient de urgentă încât să recurgă la procedura delegării legislative pentru liberalizarea pieței de gaze și energie, dar totuși nu suficient de urgentă încât să o justifice în preambul.

În aceste condiții, se ridică problema dacă în preambulul ordonanței de urgență trebuie motivată urgența fiecărei dispoziții în parte a acesteia sau este suficient ca legiuitorul delegat să fi motivat urgența principalei modificări legislative realizate.

De principiu, neconstituționalitatea extrinsecă afectează actul în ansamblul său, însă, de la această regulă există și excepții în măsura în care se poate determina o relație directă între exigența extrinsecă neîndeplinită și o dispoziție expresă a actului supus controlului de constituționalitate.

Astfel, o inconsistență formală de natură constituțională care vizează un anumit segment normativ al actului nu poate fi extinsă la cele care nu sunt vizate prin critica formulată sau nu au legătură cu aceasta. De altfel, în acest sens, este și jurisprudența constantă a Curții Constituționale (Decizia nr. 104 din 20 ianuarie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 73 din 6 februarie 2009, și Decizia nr. 784 din 12 mai 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 466 din 7 iulie 2009), prin care aceasta a constatat neconstituționalitatea art. I și II, respectiv a art. III din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 75/2008 din perspectiva art. 115 alin. (4) din Constituție, restul dispozițiilor normative ale respectivei ordonanțe de urgență nefiind afectate de cele două decizii de admitere ale excepției de neconstituționalitate.

Raportând această jurisprudență la cauza de față, rezultă că neconstituționalitatea extrinsecă vizează numai textele art. XIII, art. XIV și art. XXVIII din OUG nr. 1/2020. În privința acestora Guvernul nu a furnizat în preambulul ordonanței de urgență motivarea urgenței și nu a indicat situația extraordinară, iar Curtea Constituțională, având în vedere această omisiune de natură constituțională, nu poate cerceta dacă reglementarea era urgentă/dacă a existat o situație extraordinară. Prin urmare, art. XIII, art. XIV și art. XXVIII din OUG nr. 1/2020 încalcă art. 115 alin. (4) din Constituție, precum și art. 1 alin.(5) din Constituție, în componenta sa privind obligativitatea respectării legilor prin raportare la art. 43 alin.(3) din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă.

Dacă s-ar accepta o teză contrară, ar însemna că preambulul ordonanței de urgență ar deveni o chestiune absolut formală, iar dispozițiile art. 115 alin. (4) teză finală din Constituție ineficace. S-ar ajunge la situația în care Guvernul să motiveze selectiv urgența doar în privința anumitor reglementări.

Or, motivarea urgenței reprezintă o garanție pentru ca puterea legislativă delegată conferită Guvernului să nu poată fi exercitată discreționar, ci numai în situații extraordinare și urgente. Numai indicându-se și motivându-se caracterul urgent al reglementării/situației extraordinare se poate verifica îndeplinirea tuturor exigențelor art. 115 alin. (4) din Constituție. În situația în care ordonanța de urgență cuprinde dispoziții diverse/diferite/eterogene, urgența adoptării sale cu privire la anumite reglementări din cuprinsul acesteia nu poate fi justificată/acoperită prin prisma motivelor care au justificat urgența unei alte soluții legislative cuprinse tot în cadrul aceleiași ordonanțe de urgență.

7. Art. XIII, art. XIV și art. XXVIII din OUG nr. 1/2020 sunt neconstituționale, întrucât nu se integrează armonios în cuprinsul actului normativ, cu ignorarea principiului unicității reglementării în materie, fiind încălcate dispozițiile art. 1 alin.(5) din Constituție prin raportare la art. 14 din Legea nr. 24/2000, precum și art. 147 alin.(4) din Constituție prin raportare la Decizia nr. 214/2019 a Curtii Constituționale

Evaluând conținutul normativ al Ordonanței de urgență nr. 1/2020 privind unele măsuri fiscal-bugetare și pentru modificarea și completarea unor acte normative, se constată că însuși titlul acesteia atestă faptul că legea vizează domeniul fiscal și cel bugetar, precum și un număr nespecificat de domenii care se circumscriu operațiunii de modificare și completare a „unor” acte normative.

Prin OUG nr. 1/2020 criticată se abrogă, modifică sau completează, prorogă aplicarea, după caz, a următoarelor acte normative (19 la număr):

– Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 114/2018 privind instituirea unor măsuri în domeniul investițiilor publice și a unor măsuri fiscal-bugetare, modificarea și completarea unor acte normative și prorogarea unor termene, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1116 din 29 decembrie 2018;

– Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 19/2019 pentru modificarea și completarea unor acte normative, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 245 din 29 martie 2019;

– Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 597 din 13 august 2002;

– Legea nr. 159/2016 privind regimul infrastructurii fizice a rețelelor de comunicații electronice, precum și pentru stabilirea unor măsuri pentru reducerea costului instalării rețelelor de comunicații electronice, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 559 din 25 iulie 2016;

– Legea-cadru nr. 153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 492 din 28 iunie 2017;

– Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 111/2010 privind concediul și indemnizația lunară pentru creșterea copiilor, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 830 din 10 decembrie 2010, aprobată cu modificări prin Legea nr. 132/2011;

– Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 88/2013 privind adoptarea unor măsuri fiscal-bugetare pentru îndeplinirea unor angajamente convenite cu organismele internaționale, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 593 din 20 septembrie 2013, aprobată cu modificări prin Legea nr. 25/2014;

– Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 28/2013 pentru aprobarea Programului național de dezvoltare locală, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 230 din 22 aprilie 2013, aprobată prin Legea nr. 89/2015;

– Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 90/2017 privind unele măsuri fiscal-bugetare, modificarea și completarea unor acte normative și prorogarea unor termene, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 973 din 7 decembrie 2017, aprobată cu completări prin Legea nr. 80/2018;

– Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 195/2002 privind circulația pe drumurile publice, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 670 din 3 august 2006;

– Legea nr. 411/2004 privind fondurile de pensii administrate privat, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 482 din 18 iulie 2007;

– Legea nr. 136/2019 pentru abrogarea alin. (1), (2) și (4) ale art. 40 din Ordonanța Guvernului nr. 27/2011 privind transporturile rutiere, precum și pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 28/1999 privind obligația operatorilor economici de a utiliza aparate de marcat electronice fiscal, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 587 din 17 iulie 2019;

– Legea nr. 227/2015 privind Codul fiscal, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 688 din 10 septembrie 2015;

– Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 38/2019 privind modificarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 28/2013 pentru aprobarea Programului național de dezvoltare locală și pentru modificarea și completarea Legii nr. 411/2004 privind fondurile de pensii administrate privat, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 434 din 31 mai 2019;

– Ordonanța Guvernului nr. 57/2002 privind cercetarea științifică și dezvoltarea tehnologică, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 643 din 30 august 2002, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 324/2003;

– Legea nr. 127/2019 privind sistemul public de pensii, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 563 din 9 iulie 2019;

– Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 555 din 5 iulie 2019.

– Legea energiei electrice și a gazelor naturale nr. 123/2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 485 din 16 iulie 2012;

– Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 33/2007 privind organizarea și funcționarea Autorității Naționale de Reglementare în Domeniul Energiei, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 337 din 18 mai 2007, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 160/2012;

De principiu, reglementările fiscale vizează cadrul legal privind impozitele, taxele și contribuțiile sociale obligatorii, care sunt venituri ale bugetului de stat, bugetelor locale, bugetului asigurărilor sociale de stat, bugetului Fondului național unic de asigurări sociale de sănătate, bugetului asigurărilor pentru șomaj și fondului de garantare pentru plata creanțelor salariale; contribuabilii care au obligația să plătească aceste impozite, taxe și

contribuții sociale; modul de calcul și de plată a acestora; procedura de modificare a acestor impozite, taxe și contribuții sociale [art. 1 alin. (1) din Codul fiscal].

În schimb, reglementările bugetare se referă la prevederea și aprobarea în fiecare an a veniturilor și cheltuielilor sau, după caz, numai a cheltuielilor, în funcție de sistemul de finanțare a instituțiilor publice [a se vedea definiția bugetului din art. 2 pct. 6 din Legea nr. 500/2002].

Cheltuielile bugetare sunt reprezentate de sumele aprobate în bugetele prevăzute la art. 1 alin. (2) din Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 597 din 13 august 2002, în limitele și potrivit destinațiilor stabilite prin bugetele respective, iar veniturile bugetare reprezintă resursele bănești care se cuvin bugetelor antereferte, în baza unor prevederi legale, formate din impozite, taxe, contribuții și alte vărsăminte.

Astfel, dacă domeniul fiscal se referă la sistemul de taxe, impozite și contribuții sociale, cel bugetar vizează previzionarea și aprobarea anuală a veniturilor și cheltuielilor, în funcție de cadrul normativ existent și de prioritățile politicilor/strategiilor publice. Prin urmare, reglementările fiscale sunt într-o strânsă conexiune cu cele bugetare, fără ca acestea să se identifice între ele, fiecare dintre cele două domenii menținându-și individualitatea bine conturată.

Cu toate, acestea modificările legislative vizează, cu titlu exemplificativ, domeniul precum investițiile publice, salarizarea personalului plătit din fonduri publice, concediul și indemnizația lunară pentru creșterea copilului, sistemul public de pensii, programul național de dezvoltare locală, circulația pe drumurile publice, pensiile administrate privat, domeniile fiscal, administrativ și bugetar, energia electrică și gazele naturale, ceea ce duce la concluzia că acest act normativ nu vizează un singur domeniu de reglementare.

Astfel, actul normativ analizat nu are un obiect de reglementare clar, unic și bine definit pentru că acesta nu modifică un singur act normativ, ci modifică mai multe dispoziții din diverse acte normative, eterogene ca obiect de reglementare.

Se poate constata că art. XIII, art. XIV și art. XVIII din OUG nr. 1/2020, ce operează modificări și completări pentru Legea nr. 123/2012 nu sunt conexe și indispensabile cu corpul ordonanței de urgență, ele neavând impact fiscal și bugetar, ci ele se alătură, ca modificări și completări ale diverselor acte normative vizate, astfel că scopul actului normativ analizat nu este unic, ci multiplu subsumat fiecărui domeniu reglementat.

Concluzia este aceea că modificările și completările operate prin ordonanța de urgență criticată nu permit nici stabilirea obiectului său unic de reglementare și, implicit, nici determinarea relației de conexitate cu celelalte materii normate. Astfel, ordonanța de urgență nu are un singur domeniu de reglementare, ci mai multe, fiecare domeniu păstrându-și individualitatea.

Or, ordonanța de urgență poate viza doar un singur domeniu de reglementare, precum și domenii aflate în conexitate directă cu acesta. În acest sens sunt și prevederile art. 14 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, care stabilesc că reglementările de același nivel și având același obiect se cuprind, de regulă,

într-un singur act normativ, iar un act normativ poate cuprinde reglementări și din alte materii conexe numai în măsura în care sunt indispensabile realizării scopului urmărit prin acest act.

În aceste condiții, pe lângă nemotivarea în preambul a dispozițiilor criticate (a se vedea supra la motivul de neconstituționalitate nr. 6), Guvernul a reglementat diverse materii, vizând scopuri diferite, cu încălcarea exigențelor de tehnică legislativă.

Cu privire la normele de tehnică legislativă, Curtea Constituțională a reținut în jurisprudența sa că, deși nu au valoare constituțională, prin reglementarea acestora legiuitorul a impus o serie de criterii obligatorii pentru adoptarea oricărui act normativ, a căror respectare este necesară pentru a asigura sistematizarea, unificarea și coordonarea legislației, precum și conținutul și forma juridică adecvate pentru fiecare act normativ. Astfel, respectarea acestor norme concurează la asigurarea unei legislații care respectă principiul securității raporturilor juridice, având claritatea și previzibilitatea necesară (a se vedea, în acest sens, Decizia nr. 232 din 5 iulie 2001, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 727 din 15 noiembrie 2001, Decizia nr. 53 din 25 ianuarie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 90 din 3 februarie 2011, Decizia nr. 732 din 16 decembrie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 69 din 27 ianuarie 2015, sau Decizia nr. 30 din 27 ianuarie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 117 din 16 februarie 2016). Totodată, trebuie avute în vedere și dispozițiile constituționale ale art. 142 alin. (1), potrivit cărora "Curtea Constituțională este garantul supremației Constituției", și cele ale art. 1 alin. (5) din Constituție, potrivit cărora, "în România, respectarea [...] legilor este obligatorie". **Astfel, Curtea a constatat că reglementarea adoptată cu nerespectarea normelor de tehnică legislativă determină apariția unor situații de incoerență și instabilitate, contrare principiului securității raporturilor juridice.**

Faptul că **art. XIII, art. XIV și, respectiv art. XVIII din OUG nr. 1/2020** sunt doar formal integrate în aceeași ordonanță de urgență (*instrumentum*), ele reprezentând, practic, o altă reglementare de fond, trebuie evaluat și din perspectiva unor considerente specifice care se regăsesc în jurisprudența recentă a Curții.

Astfel, într-un context normativ similar, prin Decizia nr. 214 din 9 aprilie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 435 din 3 iunie 2019⁷, Curtea a statuat că **„nu se poate trece cu vederea modul defectuos în care Guvernul a înțeles să reglementeze prin același act normativ două domenii distincte, fără nicio legătură între ele. O astfel de reglementare contravine normelor de tehnică legislativă cuprinse în art. 14 - Unicitatea reglementării în materie din Legea nr. 24/2000, potrivit cărora "Reglementările [...] având același obiect se cuprind, de regulă, într-un singur act normativ" [alin. (1)], iar "un act normativ poate cuprinde reglementări și din alte materii conexe numai în măsura în care sunt indispensabile realizării scopului urmărit prin acest act" [alin. (2)]. Or, în cazul de față cele două materii nu sunt conexe, vizează scopuri diferite, astfel că reglementarea lor printr-un**

⁷ Rectificată prin „Rectificarea nr. 214 din 9 aprilie 2019”, publicată în Monitorul Oficial al României, partea I, nr. 483 din 13 iunie 2019

singur act normativ nu numai că nu era necesară, dar impietează asupra unicității reglementării în materie, ca exigență a tehnicii legislative” (paragraful 44)

Și mai recent, prin Decizia nr. 56 din 16 februarie 2022, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 367 din 13 aprilie 2022, Curtea a făcut referire la principiul unicității reglementării în materie. Astfel, admitând obiecția de neconstituționalitate, Curtea a reținut la paragraful 53 al Deciziei că „legea criticată încalcă principiul unicității reglementării în materie, potrivit căruia reglementările de același nivel și având același obiect se cuprind, de regulă, într-un singur act normativ. Este adevărat că un act normativ poate cuprinde reglementări și din alte materii conexe numai în măsura în care sunt indispensabile realizării scopului urmărit prin acest act. Însă, în cazul de față, se aplică regula, și nu excepția de la aceasta, pentru că nu există nicio conexiune între art. I și II din lege, pe de o parte, și art. III, pe de altă parte. Prin urmare, art. III din lege este contrar art. 1 alin. (5) prin raportare la prevederile art. 14 din Legea nr. 24/2000”

8. Art. XIII, art. XIV și art. XXVIII din OUG nr. 1/2020 sunt neconstituționale, întrucât nu a fost solicitat avizul Consiliului Concurenței anterior adoptării actului normativ, cu ignorarea principiului legalității și, implicit, a dispozițiilor art. 1 alin. (3) și (5) din Constituție prin raportare la art. 25 lit. alin.(1) lit. l) și alin.(3) din Legea nr. 21/1996

Potrivit art. 25 din Legea nr. 21/1996 – legea concurenței- forma în vigoare la data adoptării OUG nr. 1/2020:

(1) Consiliul Concurenței are următoarele atribuții:

[...]

l) emite avize sau puncte de vedere pentru proiectele de acte normative, proiectele de documente de politici publice, care pot avea impact anticoncurențial, și poate recomanda modificarea acestora;

(3) În aplicarea alin. (1) lit. l), autoritățile și instituțiile administrației publice centrale și locale au obligația să solicite avize sau puncte de vedere atunci când inițiază proiecte de acte normative, proiecte de documente de politici publice, care pot avea impact anticoncurențial. Observațiile și propunerile formulate în avizul sau punctul de vedere al Consiliului Concurenței vor fi avute în vedere la definitivarea proiectului de act normativ, respectiv a proiectului de documente de politici publice.

Deși avizul Consiliului Concurenței este consultativ, art. 25 alin.(3) impune ca acesta să fie în mod obligatoriu solicitat, iar observațiile și propunerile formulate să fie avute în vedere la definitivarea proiectului de act normativ.

Astfel, având în vedere că art. XIII, art. XIV și art. XXVIII din OUG nr. 1/2020 vizează liberalizarea pieței de gaze naturale și energie electrică, prin trecerea la o piață concurențială, în mod irefragabil aceste dispoziții legale se circumscriu domeniului de specialitate specific Consiliului Concurenței

Un argument suplimentar care confirmă faptul că avizul Consiliului Concurenței trebuia solicitat, este faptul că Guvernul, pentru o ordonanță de urgență cu obiect de reglementare similar, respectiv OUG nr. 64 din 5 octombrie 2016 pentru modificarea și completarea Legii energiei electrice și a gazelor naturale nr. 123/2012, Publicată în Monitorul oficial nr. 801 din 11 octombrie 2016, a solicitat punctul de vedere al Consiliului Concurenței, primind adresa nr. 14386/27.09/2016

O exigență de ordin procedural ce vizează calitatea legii constă în obținerea avizelor necesare. Sau, într-o formulare mai amplă, "principiul legalității, prevăzut de dispozițiile art. 1 alin. (5) din Constituție, interpretat în coroborare cu celelalte principii subsumate statului de drept, reglementat de art. 1 alin. (3) din Constituție, impune ca atât exigențele de ordin procedural, cât și cele de ordin substanțial să fie respectate în cadrul legiferării. Regulile referitoare la fondul reglementărilor, procedurile de urmat, inclusiv solicitarea de avize de la instituțiile prevăzute de lege nu sunt însă scopuri în sine, ci mijloace, instrumente pentru asigurarea dezideratului calității legii, o lege care să slujească cetățenilor, iar nu să creeze insecuritate juridică" (Decizia nr. 139 din 13 martie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 336 din 3 mai 2019).

Prin urmare, lipsa solicitării avizului Consiliului Concurenței într-un domeniu tehnic și care intră în domeniile pentru care această autoritate are atribuții conform legii sale de organizare și funcționare este întemeiată și trebuie să fie reținută ca un motiv adițional pentru constatarea neconstituționalității dispozițiilor criticate.

9. Concluzii

Numai o ordonanță de urgență care întrunește toate exigențele referitoare la calitatea actului normativ, inclusiv cele care decurg din logistica formală, legitimează și în același timp limitează competența discreționară a legiuitorului delegat, nu ca obiectiv în sine, ci pentru a prezerva și a garanta drepturile și libertățile ființei umane considerate drept *telos* final al oricărei acțiuni a statului.

În raport de aceste considerente, urmează să constatați admisibilitatea excepției de neconstituționalitate, iar în temeiul art. 29 alin.(5) din Legea nr. 47/1992 coroborat cu art. 9 alin.(1) din Legea nr. 554/2004, să sesizați Curtea Constituțională a României, cu excepția de neconstituționalitate a OUG nr. 1/2020 în ansamblu, precum și a dispozițiilor art. XIII, art. XIV și art. XXVIII din OUG nr. 1/2020 în special, în raport de dispozițiile art. 1 alin.(3) și (5), art. 16 alin.(2), art. 31 alin.(1) și (2), art. 61 alin.(1), art. 79 alin.(1), art. 115 alin.(4), art. 141, art. 142 alin.(1) și art. 147 alin.(4) din Constituția României și să dispuneți suspendarea prezentului litigiu până la soluționarea excepției de neconstituționalitate, în conformitate cu dispozițiile art. 9 alin.(2) din Legea nr. 554/2004.

Pentru aceleași considerente, solicit onoratei Curți Constituționale să constate temeinicia excepției de neconstituționalitate și să admită excepția de neconstituționalitate, așa cum a fost formulată și argumentată.

IV. Nelegalitatea Ordinului ANRE nr. 27/2020

Potrivit art. 42 alin.(4), art. 77 și art. 78 din Legea nr. 24/2000:

Art. 42 alin. (4): La celelalte categorii de acte normative formula introductivă cuprinde [...] temeiurile juridice pe baza și în executarea cărora actul a fost emis.

Art. 77: Ordinele cu caracter normativ[...] ale autorităților administrative autonome se emit numai pe baza și în executarea legilor, a hotărârilor și a ordonanțelor Guvernului. În formula introductivă a acestor acte normative vor fi cuprinse toate temeiurile juridice prevăzute la art. 42 alin. (4).

Art. 78: Ordinele[...] trebuie să se limiteze strict la cadrul stabilit de actele pe baza și în executarea cărora au fost emise și nu pot conține soluții care să contravină prevederilor acestora.

Potrivit formulei introductive, Ordinul ANRE nr. 27/2020 este emis în baza:

- i) art. 179 alin. (2) lit. b) din Legea energiei electrice și a gazelor naturale nr. 123/2012, cu modificările și completările ulterioare**
- ii) art. XXVIII din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/2020 privind unele măsuri fiscal-bugetare și pentru modificarea și completarea unor acte normative**
- iii) art. 5 alin. (1) lit. c) și art. 10 alin. (1) lit. a) și q) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 33/2007 privind organizarea și funcționarea Autorității Naționale de Reglementare în Domeniul Energiei, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 160/2012, cu modificările și completările ulterioare**

Dispozițiile de la punctele i) și ii) sunt o consecință a OUG nr. 1/2020, astfel că în ipoteza admiterii excepției de neconstituționalitate ar fi eliminate din fondul activ al legislației.

Celelalte dispoziții legale de la punctul iii), respectiv art. 5 alin. (1) lit. c) și art. 10 alin. (1) lit. a) și q) din OUG nr. 33/2007 aveau, la data emiterii Ordinului ANRE nr. 27/2020, următorul conținut:

Articolul 5

Reglementări ANRE

(1) Ordinele, deciziile sau avizele ANRE cu privire la activitatea de reglementare se referă la:

c) aprobarea reglementărilor tehnice și comerciale pentru funcționarea sigură și eficientă a sectorului energiei electrice, termice și al gazelor naturale;

Articolul 10

Atribuțiile și competențele ANRE în sectorul gazelor naturale

(1) ANRE are următoarele atribuții și competențe în sectorul gazelor naturale:

a) emite decizii, ordine și avize conforme pentru operatorii economici din sectorul gazelor naturale;

q) elaborează și/sau aprobă reglementările tehnice, comerciale, economice sau operaționale, cu caracter obligatoriu pentru funcționarea sectorului gazelor naturale;

În ceea ce privește aceste două dispoziții de lege, anterior citate, se reține că acestea stabilesc atribuțiile generale ale ANRE, tipul de acte normative care pot fi emise și forța juridică obligatorie a actelor normative emise de această autoritate.

Astfel, normele edictate țin, în esență, de elaborarea cadrului general al ANRE, fără referire însă la situația particulară reglementată de ordinul atacat, respectiv liberalizarea pieței de energie, astfel că nu pot constitui, prin ele însăși, temeiul de drept material în baza și în executarea căruia ordinul atacat a fost emis.

Prin urmare, declararea neconstituționalității OUG nr. 1/2020 constituie condiția suficientă, deci unică, pentru anularea Ordinului ANRE nr. 27/2020.

Acest lucru este o consecință firească a principiului de drept *resoluto iure dantis, resolvitur ius accipientis*, potrivit căruia actul subsecvent unui act nul și care se întemeiază pe cel nul, este lovit și el de nulitate.

De altfel, acest principiu universal valabil a fost reținut și în jurisprudența instanței de contencios constituțional, prin **Decizia nr. 672 din 20 octombrie 2021, publicată în Monitorul Oficial al României, partea I, nr. 1030 din 28 octombrie 2021, paragraful 32:**

„Având în vedere considerentele și soluția adoptată prin Decizia nr. 457 din 25 iunie 2020, Curtea reține că Hotărârea Parlamentului României nr. 5/2020 [...], având ca temei o dispoziție legală declarată neconstituțională, este ea însăși lipsită de fundament constituțional. Constatarea neconstituționalității dispozițiilor legale care au constituit temeiul adoptării actului normativ al Parlamentului [art. 4 alin. (3) și (4) din Legea nr. 55/2020] lipsește de efecte actul normativ subsecvent [Hotărârea Parlamentului României nr. 5/2020], care a încetat să mai producă efecte juridice, în virtutea dispozițiilor art. 147 alin. (1) și (4) din Constituție, de la data publicării în Monitorul Oficial al României, Partea I, a Deciziei nr. 457 din 25 iunie 2020 a Curții Constituționale, contravenind prevederilor cuprinse în art. 1 alin. (4) și art. 108 din Constituție. Astfel, în virtutea principiului *resoluto iure dantis, resolvitur ius accipientis*, întrucât hotărârea Parlamentului este un act subsecvent legii, dat în executarea acesteia, constatarea neconstituționalității actului principal se răsfrânge în mod direct asupra actului secundar, lipsindu-l de efecte juridice”

V. NULITATEA ABSOLUTĂ A ACTELOR ÎNCHEIATE DE ENGIE ROMÂNIA SA

- 1) „*NOTIFICAREA privind eliminarea prețurilor reglementate de ANRE pentru furnizarea gazelor naturale la clienții casnici*” din data de 13.05.2021
- 2) „*Notificare - Modificarea prețului gazelor naturale începând cu data de 1 noiembrie 2021*” din data de 15.08.2021
- 3) „*Actul Adițional la CONTRACTUL de vânzare-cumpărare gaze naturale nr. 3006624378*” din data de 15.08.2021

Dispoziții legale incidente

Potrivit dispozițiilor Noului Cod Civil :

Articolul 1.179

Condițiile esențiale pentru validitatea contractului

(1) *Condițiile esențiale pentru validitatea unui contract sunt:*

1. *capacitatea de a contracta;*

2. consimțământul părților;

3. *un obiect determinat și licit;*

4. *o cauză licită și morală.*

II. Valabilitatea consimțământului

Articolul 1.204

Condiții

Consimțământul părților trebuie să fie serios, liber și exprimat în cunoștință de cauză.

Articolul 1.240

Formele de exprimare a consimțământului

(1) Voința de a contracta poate fi exprimată verbal sau în scris.

(2) *Vointa poate fi manifestată și printr-un comportament care, potrivit legii, convenției părților, practicilor statornicite între acestea sau uzanțelor, nu lasă nicio îndoială asupra intenției de a produce efectele juridice corespunzătoare.*

Articolul 1.241

Forma scrisă

Înscrisul care constată încheierea contractului poate fi sub semnătură privată sau autentic, având forța probantă prevăzută de lege.

Articolul 1.243

Modificarea contractului

Dacă prin lege nu se prevede altfel, orice modificare a contractului este supusă condițiilor de formă cerute de lege pentru încheierea sa.

§3. Consimțământul

I. Formarea contractului

Articolul 1.182

Încheierea contractului

(1) Contractul se încheie prin negocierea lui de către părți sau prin acceptarea fără rezerve a unei oferte de a contracta.

Articolul 1.196

(2) Tăcerea sau inacțiunea destinatarului nu valorează acceptare decât atunci când aceasta rezultă din lege, din acordul părților, din practicile statornicite între acestea, din uzante sau din alte împrejurări.

Articolul 1.242

Sanctiune

(1) Este lovit de nulitate absolută contractul încheiat în lipsa formei pe care, în chip neîndoielnic, legea o cere pentru încheierea sa valabilă.

(2) Dacă părțile s-au învoit ca un contract să fie încheiat într-o anumită formă, pe care legea nu o cere, contractul se socotește valabil chiar dacă forma nu a fost respectată.

Articolul 1.247

Nulitatea absolută

(1) Este nul contractul încheiat cu încălcarea unei dispoziții legale instituite pentru ocrotirea unui interes general.

(2) Nulitatea absolută poate fi invocată de orice persoană interesată, pe cale de acțiune sau de excepție.

(3) Instanța este obligată să invoce din oficiu nulitatea absolută.

Capitolul III Contractul de furnizare

Articolul 1.766

Noțiune

(1) *Contractul de furnizare este acela prin care o parte, denumită furnizor, se obligă să transmită proprietatea asupra unei cantități determinate de bunuri și să le predea, la unul sau mai multe termene ulterioare încheierii contractului ori în mod continuu, sau să presteze anumite servicii, la unul sau mai multe termene ulterioare ori în mod continuu, iar cealaltă parte, denumită beneficiar, **se obligă să preia bunurile sau să primească prestarea serviciilor și să plătească prețul lor.***

Potrivit dispozițiilor Ordinului ANRE nr. 27/2020:

Articolul 6

(1) În perioada 1 aprilie-31 mai 2021, furnizorul de gaze naturale are obligația de a transmite clienților casnici din portofoliul propriu care nu și-au exercitat dreptul de eligibilitate o notificare conform modelului prevăzut în anexa nr. 2 și care va avea atașată **o ofertă cu prețul propus de către acesta pentru furnizarea gazelor naturale începând cu data de 1 iulie 2021,** precum și o referință clară și explicită cu privire la locul unde poate fi consultată propunerea de contract aferent furnizării gazelor naturale în regim concurențial; în situația în care cadrul general aplicabil relațiilor contractuale derulate între furnizor și clienții finali este înscris de către furnizor într-o anexă separată care completează contractul propus, aceasta se afișează de către furnizor lângă contract.

(2) Notificarea prevăzută la alin. (1) este transmisă de către furnizor anexată facturii sau prin modalitatea de comunicare convenită de părți prin contract, respectiv comunicată ulterior de către clientul casnic, în cazul modificării acesteia.

Articolul 7

(1) **În situația în care clientul casnic nu își exercită dreptul de eligibilitate până la data de 30 iunie 2021 și nu încheie cu furnizorul actual sau cu un alt furnizor un contract aferent furnizării gazelor naturale în regim concurențial, oferta propusă de către furnizorul actual în condițiile art. 6 se consideră acceptată și, în consecință, contractul de furnizare a gazelor naturale aferent acestei oferte este considerat încheiat tacit începând cu data de 1 iulie 2021, în condițiile prevăzute de art. 1.196 alin. (2) din Legea nr. 287/2009 privind Codul civil, republicată, cu modificările ulterioare,** cu excepția situației în care clientul casnic comunică furnizorului, până la această dată, refuzul de semnare a contractului sau o solicitare de modificare/completare a condițiilor/clauzelor contractuale, după caz.

(2) Sunt interzise condițiile/clauzele contractuale care dau dreptul furnizorului să modifice/să completeze unilateral contractul de furnizare a gazelor naturale aferent ofertei propuse în condițiile art. 6, fără încheierea unui act adițional.

(3) Orice intenție a furnizorului de modificare/completare a condițiilor/clauzelor contractuale, împreună cu actul adițional la contract, se notifică clientului casnic care se încadrează în situația prevăzută la alin. (1), prin modalitatea de comunicare convenită cu acesta, într-un mod transparent și ușor de înțeles, cu cel puțin 30 de zile calendaristice înainte de data la care modificarea/completarea urmează să fie efectuată, cu precizarea dreptului clientului de a denunța contractul, în cazul în care nu este de acord cu noile condiții/clauze notificate. Modificările/Completările se consideră acceptate de către clientul casnic în cazul în care acesta nu comunică, în termen de 30 de zile de la notificarea transmisă de către furnizor, denunțarea contractului de furnizare a gazelor naturale.

CONSECINȚELE DECLARĂRII CA NECONSTITUȚIONALĂ a OUG nr. 1/2020 și ANULĂRII ORDINULUI ANRE nr. 27/2020 asupra contractelor, în raport de principiul *resoluto iure dantis, resolvitur ius accipientis* și prevederile Codului Civil

Analizând conținutul notificărilor și contractului adițional emis de Engie, se observă că acestea au ca bază legală exclusiv art. 6 și art. 7 din ordinul ANRE nr. 27/2020.

Astfel, Engie România a emis succesiv două oferte:

- „ *NOTIFICARE privind eliminarea prețurilor reglementate de ANRE pentru furnizarea gazelor naturale la clienții casnici*” din data de 13.05.2021”
- „*Notificare - Modificarea prețului gazelor naturale începând cu data de 1 noiembrie 2021*” din data de 15.08.2021

În baza primei oferte, fără a încheia un act adițional- în disprețul dispozițiilor art. 7 alin.(2) din Ordinul ANRE nr. 27/2020, Engie a mărit unilateral prețul gazelor naturale de la 123,92 lei/MWH(fără TVA) la un preț final de 155,24 lei/MWH(fără TVA)

În baza celei de a doua oferte, a fost încheiat „*Actul Adițional la CONTRACTUL de vânzare-cumpărare gaze naturale nr. 3006624378* ” din data de 15.08.2021, iar Engie a mărit unilateral prețul gazelor naturale de la 155,24 lei/MWH(fără TVA) la un preț final de 214,13 lei /MWH(fără TVA).

Astfel, făcând aplicarea principiului *resoluto iure dantis, resoluto iure accipientis*, anterior enunțat, potrivit căruia actul subsecvent unui act nul și care se întemeiază pe cel nul, este lovit și el de nulitate, în mod evident, nici ofertele și nici contractul emis de Engie în baza Ordinului ANRE nr. 27/2020 nu mai pot rămâne în circuitul civil, astfel că cercetarea oricăror motive de nelegalitate a acestora devine inutilă.

Altfel spus, anularea Ordinului ANRE nr. 27/2020 constituie condiția suficientă, deci unică, pentru constatarea nulității absolute a ofertelor și contractului, întrucât sunt emise în baza unor dispoziții nelegale.

Presupunând totuși că anularea Ordinului ANRE nr. 27/2020 nu este suficientă pentru constatarea nulității absolute a celor 3 acte juridice anterior enunțate, trebuie analizate dispozițiile de drept comun care fac posibilă încheierea contractelor în mod valabil.

Din interpretarea sistematică a dispozițiilor NCC, anterior citate, rezultă că, pentru a fi încheiat un contract de prestare servicii(*mutatis mutandis* pentru un act adițional), acesta trebuie să îndeplinească o serie de condiții:

- să existe o ofertă, iar această ofertă să fie acceptată fără rezerve(art. 1182 NCC)
- în mod excepțional, inacțiunea destinatarului sau tăcerea sa constituie acceptarea ofertei atunci când rezultă din lege(art. 1196 NCC)
- să existe consimțământul părților(art. 1179 alin.(1) pct. (2) NCC)
- consimțământul să fie liber, serios și exprimat în cunoștință de cauză(art. 1204 NCC)
- să existe voința de a contracta, verbală sau scrisă, sau care rezultă potrivit legii sau convenției părților(art. 1240 NCC)
- să existe un înscris care să respecte condițiile de formă(art. 1241 NCC și art. 1243 NCC prin raportare la art. 1766 NCC)
- înscrisul prin care se încheie un contract să fie autentic sau să poarte semnătura părților(art. 1241 NCC)

Totodată, din interpretarea corobată a dispozițiilor art. 6 și art. 7 din Ordinul ANRE nr. 27/2020, rezultă că pentru a fi încheiat un act adițional la contractul de prestare servicii), acesta trebuie să îndeplinească o serie de condiții:

- furnizorul va trimite o ofertă/notificare, conform anexei 2
- consumatorul să accepte oferta, iar în lipsa unui răspuns, aceasta se consideră acceptată tacit dacă consumatorul nu răspunde în termen de 30 zile.

Analizând îndeplinirea condițiilor de mai sus, se constată:

- au existat 2 oferte ale Engie, iar eu nu le-am acceptat fără rezerve
- Engie a considerat că tăcerea mea constituie acceptare, în virtutea art. 7 din Ordinul ANRE nr. 27/2020
- nu a existat consimțământul meu pentru noile prețuri și, implicit, pentru încheierea unui nou contract
- a existat un înscris(act adițional) DOAR pentru cea de-a doua ofertă
- înscrisul poartă doar semnătura Engie, fără să poarte semnătura mea.

Prin urmare, atât ofertele, cât și contractul emis de Engie, au temei OUG nr. 1/2020 și Ordinul ANRE nr. 27/2020, fără respectarea celorlalte condiții impuse de Codul Civil.

Cu alte cuvinte, deși potrivit art. 1196 NCC, acceptarea tacită a ofertelor rezulta din lege (art. 7 din Ordinul ANRE nr. 27/2020), această „lege” nu poate fi reținută ca temei valabil al ofertelor și contractelor, din moment ce se întemeiază pe OUG nr. 1/2020, neconstituțională.

Înalta Curte de Casație și Justiție a hotărât că **noțiunea de consimțământ**, ca element al voinței juridice, **semnifică hotărârea de a te obliga juridiceste și manifestarea ei exterioară**, iar pentru a fi valabil el trebuie să emane de la o persoană având capacitate de exercițiu și, în orice caz, **discernământ, iar dacă această condiție a consimțământului nu există, actul juridic este nul absolut**(*Decizia nr. 2472 din 27 iunie 2014 pronunțată în recurs de Secția a II-a civilă a Înaltei Curți de Casație și Justiție*)

Independent de motivele invocate în susținerea fiecărei cauze de nulitate, **instanța supremă subliniază că lipsa consimțământului și cauza ilicită constituie cauze de nulitate absolută a actului juridic civil.** (*Decizia nr. 2762 din 26 septembrie 2014 pronunțată în recurs de Secția a II-a civilă a Înaltei Curți de Casație și Justiție*)

Acceptarea reprezintă manifestarea de voință a destinatarului ofertei în sensul încheierii contractului, în limitele și condițiile stabilite de ofertant. Ea reprezintă cea de-a doua latură a consimțământului, motiv pentru care ea trebuie să îndeplinească toate cerințele necesare valabilității acestuia. În același timp, trebuie să fie neechivocă, adică să exprime în mod neîndoielnic acordul cu privire la ofertă, exact așa cum a fost ea formulată.

Se poate ca acceptarea să fie tacită cu titlu exceptional doar în situația ”când aceasta rezulta din lege, acordul partilor, din practicile statornicite între acestea sau din alte împrejurări”.

Când nu sunt respectate condițiile acceptării ofertei, atunci se considera ca **acceptarea este necorespunzătoare, iar art.1197 vine și stabilește acele situații.** Prima ar fi cea a unei acceptări sub forma unei contraoferte, în lumina art.1197 alin.1 pct. A ”cuprinde modificări sau completări care nu corespund ofertei”. A fost stabilit anterior ca aceasta nu reprezintă o acceptare pură și simplă a ofertei, ci o alterare a termenilor substanțiali ai contractului. O a doua situație este cea a unei acceptări ce nu respectă forma solicitată de ofertant cf. pct b al aceluiași articol. Ultima situație reprezintă acceptarea ofertei după ce aceasta a devenit caducă sau peste termenul de acceptare.

Așa cum a reținut și Curtea Supremă de Justiție⁸, acceptarea tacită sub toate aspectele sale trebuie să rezulte din manifestări neîndoienice de voință, astfel că, spre exemplu, menționarea de către emitent pe factură a unei penalități constituie o manifestare unilaterală, factura făcând dovada în favoarea emitentului doar asupra elementelor esențiale ale contractului:cantitate de marfă, preț, recepție

Făcând aplicarea jurisprudenței mai sus enunțate, se poate observa că, adresându-mă Engie, prin plângerea cu nr. 1461664/2021, am refuzat expres „*Notificarea - Modificarea prețului gazelor naturale începând cu data de 1 noiembrie 2021*” din data de 15.08.2021 și *Actul Adițional la CONTRACTUL de vânzare-cumpărare gaze naturale nr. 3006624378 din data*

⁸ C.S.J., secția comercială, decizia nr. 1090/2001, decizia nr. 2821/2001 în Pandectele Române, nr. 4/2002, p. 71.

15.08.2021, astfel că din expresia manifestării de voință a subsemnatului, rezultă atât implicit, cât și explicit, că am refuzat orice modificare unilaterală a contractului prin oferta adresată.

Engie, prin răspunsul la aceasta adresă, a menționat în mod repetat, că temeiul ofertei și contractului îl constituie Ordinul ANRE nr. 27/2020(a se vedea anexa la cererea de chemare în judecată).

Or respectarea condițiilor impuse de OUG nr.1/2020 și Ordinul ANRE nr. 27/2020 este irelevantă, din moment ce acest acte sunt neconstituționale/nelegale. Dacă s-ar accepta teza potrivit căreia simpla respectare a OUG nr. 1/2020 și a Ordinului ANRE nr. 27/2020, chiar și în ipoteza în care acest acte sunt declarate neconstituționale/nelegale, este în măsură să susțină legalitatea actelor juridice emise de Engie, ar echivala cu imposibilitatea consumatorului de a-și recupera prejudiciul produs și implicit, o fraudă la lege și statul de drept, în condițiile în care orice act juridic trebuie să existe numai în condiții de legalitate și constituționalitate pe tot parcursul vieții sale.

VI. Obligația ENGIE ROMÂNIA SA de a recalcula facturile emise și de compensare a celor viitoare cu sumele plătite

Având în vedere că atât Ordinul ANRE nr. 27/2020, cât și OUG nr. 1/2020, sunt nelegale /neconstituționale, Engie nu poate decât să respecte condițiile contractuale anterior emiterii ofertelor și contractului a căror nulitate o cer.

Astfel, anterior emiterii ofertelor și contractului, prețul lunar total de 123,92 lei/MWH (fără T.V.A.) era egal cu (pretul reglementat al gazului natural cu servicii de transport și înmagazinare incluse aferent categoriei de consumatori C.1 anterior liberalizării pieței de gaze naturale, respectiv 93,68 lei/MWH) + (tariful de distribuție reglementat de ANRE specific categoriei de consum C.1)

Cum însă componenta tarifului de distribuție este reglementată de ANRE, Engie nu poate fi obligată decât să respecte condițiile legislație primare și secundare anterior liberalizării, respectiv să respecte prețul de 93,68 lei/MWH, prețul stabilit de ANRE anterior liberalizării.

Dat fiind faptul că schimbarea de preț a survenit ca urmare a unei legislații primare și secundare care nu respectă principiile legale și constituționale anterior enunțate(excepția de neconstituționalitate și motivul de nelegalitate a Ordinului ANRE nr. 27/2020), în mod evident Engie trebuie să respecte cadrul legal în vigoare anterior acestor modificări.

Mai mult, un motiv suplimentar de a îndeplini obligația recalculării este și faptul că ENGIE nu a emis un contract adițional pentru prima notificare, respectiv pentru „ NOTIFICAREA privind eliminarea prețurilor reglementate de ANRE pentru furnizarea gazelor naturale la clienții casnici” din data de 13.05.2021.

Astfel, potrivit art. 7 alin. (2) din Ordinul ANRE nr. 27/2020: Sunt interzise condițiile/clauzele contractuale care dau dreptul furnizorului să modifice/să completeze

unilateral contractul de furnizare a gazelor naturale aferent ofertei propuse în condițiile art. 6, fără încheierea unui act adițional.

Potrivit art. 1522 Cod Civil:

Punerea în întârziere de către creditor

(1) Debitorul poate fi pus în întârziere fie printr-o notificare scrisă prin care creditorul îi solicită executarea obligației, fie prin cererea de chemare în judecată.

Având în vedere că la data de 29.03.2022 m-am adresat Engie cu o plângere prealabilă (pe care nu o pot anexa, căci s-a făcut prin formularul de contact de pe siteul furnizorului) prin care am cerut să constate nulitatea contractelor și ofertelor adresate, având în vedere că OUG nr. 1/2020 este neconstituțională, mă aflu în ambele ipoteze ale textului legal, astfel că vă solicit să obligați pârâtul să procedeze în consecință cu cele solicitate în punctul 3 al cererii de chemare în judecată.

În drept: art. 9 din Legea nr. 554/2004, art. 1247 Cod Civil și art. 123 C.pr.civ, precum și celelalte dispoziții legale și constituționale menționate în cuprinsul cererii.

În probațiune, anexez:

- OUG nr. 1/2020
- documentația administrativă a OUG nr. 1/2020, transmisă de Guvern
- răspunsurile la solicitările de informații publice adresate Guvernului și celorlalte autorități publice semnate ale OUG nr. 1/2020 și Ordinului ANRE nr. 27/2020
- Ordinul ANRE nr. 27/2020
- documentația administrativă a Ordin ANRE nr. 27/2020, transmisă de ANRE
- contractul încheiat cu GDF Suez România(actualmente Engie România)
- ofertele și contractul adițional încheiate de ENGIE
- facturi emise de ENGIE, pentru a arăta creșterea prețurilor
- plângere prealabilă adresată ANRE pentru revocarea ordinului ANRE nr.27/2020
- răspunsul Engie la refuzul de a încheia contract adițional cu nr. 1461664/2022

Solicit acces la dosarul electronic pentru adresa de email (...) și nr. tel. (...), precum și comunicarea cererii de chemare în judecată către toți pârâtii prin email, pentru judecarea cu celeritate a cererii de chemare în judecată.

Timbrez cererea de chemare în judecată cu 50 de lei, potrivit art. 16 din OUG nr. 80/2013, având în vedere că celelalte capete sunt accesorii capătului de cerere principal.

CĂTRE
CURTEA DE APEL BRAȘOV
DOAMNĂ PREȘEDINTE

Subsemnatul SECU CRISTIAN ADRIAN, reclamant în dosarul nr. 196/64/2022, în raport de susținerile părților în dosar, formulez

PRECIZARE DE ACȚIUNE

Chestiuni preliminare

Având în vedere că, de-a lungul timpului, în practica instanțelor de judecată, răspunsul la întâmpinare a devenit un act procedural a cărui semnificație este iluzorie, de multe ori susținerile din cuprinsul acestuia nefiind valorificate, în cadrul prezentei precizări de acțiune se vor formula răspunsuri în raport de cele susținute de intimați, pe care vă rog să le aveți în vedere la fondul cauzei.

Obiectul cauzei se modifică după cum urmează:

La pct 2 din cuprinsul cererii de chemare în judecată, vă solicit aditional, pe lângă constatarea /anularea celor 3 acte juridice inițiale :

- **Să constatați inexistența sau, în subsidiar, să constatați nulitatea absolută /să anulați contractul de vânzare-cumpărare gaze naturale nr. 3006624378 din 15 august 2021 pretins încheiat de ENGIE ROMÂNIA SA**
- **Să constatați nulitatea absolută sau, în subsidiar, să anulați „NOTIFICAREA de reînnoire ofertă gaze naturale cu nr. 9056/19.05.2022” emisă de ENGIE**

Pct 3 din cuprinsul cererii de chemare în judecată se modifică astfel:

- obligarea pârâtului ENGIE ROMÂNIA SA la recalcularea facturilor emise începând cu data de **01.07.2021** și până la finalizarea litigiului dedus judecătii la **prețul lunar total(fără T.V.A.) = (pretul reglementat al gazului natural cu servicii de transport și înmagazinare incluse aferent categoriei de consumatori C.1 anterior liberalizării pieței de gaze naturale, respectiv 93,68 lei/MWH) + (tariful de distribuție reglementat de ANRE specific categoriei de consum C.1)**, precum și compensarea facturilor viitoare cu sumele rezultate din diferența de preț achitată și cea rezultată în urma recalculării ; **în subsidiar, să obligați în mod solidar pârâtii Guvernul României și ANRE să achite diferențele calculate conform celor de mai sus , cu titlu de prejudiciu material, în temeiul dispozițiilor art. 9 alin.(5) și art. 18 alin.(3) din Legea nr. 554/2004 și art. 1357 Cod Civil și urm., în calitate de emitenți a OUG nr. 1/2020 și Ordinului ANRE nr. 27/2020, acte vătămătoare pentru subsemnatul**

Pentru următoarele

MOTIVE

1. În ceea ce privește inexistența contractului nr. 3006624378/15 august 2021 încheiat de Engie

Pârâtul Engie afirmă în mod înșelător prin întâmpinare că între subsemnatul și aceștia ar exista un contract încheiat la data de 15.08.2021.

Nu există niciun contract care să-mi fi fost comunicat și care să poarte data de 15.08.2021. Astfel, trimerile pe care Engie le face la acest contract, inexistent din punct de vedere material, în cuprinsul secțiunilor „3.2. Raporturile dintre Engie și reclamant” și respectiv secțiunea 8, paginile 17-21 întâmpinare, nu au suport juridic.

Că este așa, o confirmă chiar pârâtul, întrucât în înscrisurile depuse în probațiune, respectiv Anexa 2, nu a atașat acest contract, ci a atașat un model de contract vânzare/cumpărare gaze naturale, fără a fi completate datele subsemnatului și ale locului de consum, fără a exista o dată certă, fără a exista o semnătură a părților.

Cu alte cuvinte, modelul de contract deus ca apărare de Engie nu poate proba existența contractului nr. 3006624378/15 august 2021 la care face referire pârâtul.

Suplimentar celor de mai sus, există și o conversație telefonică cu angajații Engie care confirmă explicit că acest contract nu există.

Este adevărat, așa cum susține și pârâtul, că nu trebuia încheiat un act adițional în baza Notificării emise de Engie în luna mai 2021, cum am susținut eu inițial în cererea introductivă. Însă această aserțiune a subsemnatului a fost făcută ca urmare a regimului confuz al raporturilor comerciale desfășurate între mine și Engie România, unde, cel puțin la nivel de aparență, există două contracte cu același nr. 3006624378, unul încheiat la data de 3 decembrie 2014 și unul pretins încheiat la data de 15 august 2021.

Or, cel de-al doilea contract nu există fizic, acesta fiind motivul pentru care eu am invocat lipsa unui act adițional la contractul din data de 03 decembrie 2014.

În subsidiar, în ipoteza existenței fizice a acestui contract, așa cum am arătat și prin cererea introductivă, eu nu mi-am dat consimțământul asupra sa, astfel că în ipoteza anulării Ordinului ANRE nr. 27/2020, se impune constatarea nulității absolute a acestuia.

Un consimțământ valabil exprimat se poate face doar prin aplicarea unei semnături pe respectivul contract, semnătură al cărui rol este, potrivit art. 268 C.pr.civ:

Semnatura unui in scris face deplina credință, până la proba contrară, despre existența consimțământului părții care l-a semnat cu privire la conținutul acestuia.

Împrejurarea că subsemnatul la data de 15.09.2021 am solicitat printr-un mesaj Engie-ului să nu mai modifice prețul în mod aberant și respecte prețul din oferta Engie Gas Start, atașată notificării din luna mai 2021 nu poate constitui un consimțământ expres asupra condițiilor și clauzelor contractuale din contractul (inexistent) nr. 3006624378/15 august 2021

Ceea ce pârâțul califică ca consimțământ expres este doar o redare fidelă a condițiilor din Ordinul ANRE nr. 27/2020.

Astfel, în mesajul transmis Engie am arătat că:

*Prin prezenta va informez ca Refuz expres Actul Adițional la CONTRACTUL de vânzare-cumpărare gaze naturale nr. 3006624378 din data 15.08.2021 Pe cale de consecință, va solicit să mentineti condițiile tarifare în vigoare , respectiv oferta Engie Gas Start, **consimțita tacit în luna iulie** , de 155,24 lei (lei/MWh fără TVA), CU VALABILITATE DE 12 LUNI. In caz contrar, conflictul de natura contractuala urmeaza a fi rezolvat de instantele judecatoresti competente. Va multumesc, Adrian Secu*

Or, consimțirea tacită a ofertei(respectiv a prețului) aferente notificării din luna mai 2021 (a cărei nulitate o cer prin acțiunea introductivă) rezulta expres din Ordinul ANRE nr. 27/2020, mai exact din cuprinsul dispozițiilor art. 7 din Ordin:

*În situația în care clientul casnic nu își exercită dreptul de eligibilitate până la data de 30 iunie 2021 și nu încheie cu furnizorul actual sau cu un alt furnizor un contract aferent furnizării gazelor naturale în regim concurențial, **oferta propusă de către furnizorul actual în condițiile art. 6 se consideră acceptată** și, în consecință, contractul de furnizare a gazelor naturale aferent acestei oferte este considerat **încheiat tacit** începând cu data de 1 iulie 2021, în condițiile prevăzute de art. 1.196 alin. (2) din Legea nr. 287/2009 privind Codul civil, republicată, cu modificările ulterioare, cu excepția situației în care clientul casnic comunică furnizorului, până la această dată, refuzul de semnare a contractului sau o solicitare de modificare/completare a condițiilor/clauzelor contractuale, după caz.*

Prin urmare, formulări de tipul „Acest mesaj este edificator cu privire la consimțământul neîndoienic al reclamantului cu privire la încheierea contractului de furnizare gaze cu Engie în condițiile ofertei Engie Gas Start” constituie sofisme, deoarece redarea unor consecințe ale dispozițiilor legale în vigoare nu poate constitui, așa cum în mod fals pretinde pârâțul, un consimțământ neîndoienic ceea ce atrage, corelativ, consecința imediată a imposibilității de a mai defăima vicii de inexistență/nulitate/anulabilitate ale contractului.

Cu alte cuvinte, mesajul de mai sus nu reprezintă niciun impediment pentru înlăturarea din ordinea juridică obiectivă a contractului menționat .

Distinct de acestea, pe lângă lipsa acestui contract și lipsa consimțământului subsemnatului, așa cum am arătat deja în cererea introductivă, în ipoteza anulării Ordinului ANRE nr. 27/2020, contractul, ca act subsecvent, **devine lipsit de temei juridic.**

Or, dincolo de incidența principiului actului subsecvent, potrivit căruia actul întemeiat pe un act nul este la rândul său nul absolut, chiar Codul Civil face referire la sancțiunea care intervine atunci când contractul este lipsit de cauză:

Sanctiune

(1) Lipsa cauzei atrage anulabilitatea contractului, cu excepția cazului în care contractul a fost greșit calificat și poate produce alte efecte juridice

Câte vreme contractele nu puteau lua ființă fără Ordinul ANRE nr. 27/2020, înlăturarea din ordinea juridică a acestui act normativ este suficientă pentru anularea contractului emis de Engie (în cazul în care se va dovedi existența sa materială, firește)

2. În ceea ce privește „NOTIFICAREA de reînnoire ofertă gaze naturale cu nr. 9056/19.05.2022” emisă de ENGIE

În ceea ce privește acest act juridic, înțeleg să-mi mențin argumentele invocate inițial cu privire la lipsa consimțământului subsemnatului asupra ofertei, motiv pentru care, în ipoteza anulării Ordinului ANRE nr. 27/2020, care consacră consimțirea tacită a ofertelor care nu primesc răspuns, acest act juridic subsecvent devine lipsit de suport juridic (Ordinul ANRE nr. 27/2020 stând la baza emiterii sale), iar în lipsa consimțământului subsemnatului devine, implicit, nul absolut.

3. În ceea ce privește capătul de cerere nr. 3, așa cum a fost modificat

Engie susține în cuprinsul secțiunii 9 a întâmpinării că o eventuală recalculare a sumelor datorate ar conduce la încălcarea art. 17 din O.G. nr. 99/2000.

În ceea ce ne privește, considerăm că aceste alegații nu pot reprezenta o excepție de la repunerea subsemnatului în situația anterioară și derularea contractului în regim neconcurențial

Dincolo de faptul că Engie nu a depus la dosar vreun înscris din care să rezulte prețul cu care a achiziționat gazele naturale este mai mare ca cel anterior dereglementării pieței de gaze naturale și astfel, că ar ieși în pierdere ca urmare a restabilirii situației anterioare, trebuie subliniat că **Engie are deschisă posibilitatea să se adreseze cu o acțiune în regres împotriva Guvernului și ANRE, dacă consideră că nu există culpa lor la emiterea actelor juridice încheiate cu subsemnatul și, ca atare, culpa aparține exclusiv acestor autorități ca urmare a nelegalei emiteri a OUG nr. 1/2020 și Ordinul ANRE nr. 27/2020.**

În subsidiar, în măsura în veți considera întemeiate aceste alegații, atunci cineva trebuie să acopere prejudiciul cauzat ca urmare a liberalizării pieței de energie în anul 2020.

Potrivit art. 9 alin. (5) din Legea nr. 554/2004:

Acțiunea prevăzută de prezentul articol poate avea ca obiect **acordarea de despăgubiri pentru prejudiciile cauzate prin ordonanțe ale Guvernului**, anularea actelor administrative emise în baza acestora, precum și, după caz, obligarea unei autorități publice la emiterea unui act administrativ sau la realizarea unei anumite operațiuni administrative.

Potrivit art. 18 alin. (3) din Legea nr. 554/2004:

În cazul soluționării cererii, instanța va hotărî și asupra **despăgubirilor pentru daunele materiale și morale cauzate, dacă reclamantul a solicitat acest lucru.**

Totodată, potrivit dispozițiilor Codului Civil:

Capitolul IV Răspunderea civilă

Secțiunea 1 Dispoziții generale

Articolul 1.349

Răspunderea delictuală

(1) Orice persoană are îndatorirea să respecte regulile de conduită pe care legea sau obiceiul locului le impune și să nu aducă atingere, prin acțiunile ori inacțiunile sale, drepturilor sau intereselor legitime ale altor persoane.

Secțiunea a 3-a Răspunderea pentru fapta proprie

Articolul 1.357

Condițiile răspunderii

(1) Cel care cauzează altuia un prejudiciu printr-o faptă ilicită, săvârșită cu vinovăție, este obligat să îl repare.

(2) Autorul prejudiciului răspunde pentru cea mai ușoară culpă.

Articolul 1.358

Criterii particulare de apreciere a vinovăției

Pentru aprecierea vinovăției se va ține seama de împrejurările în care s-a produs prejudiciul, străine de persoana autorului faptei, precum și, dacă este cazul, de faptul că prejudiciul a fost cauzat de un profesionist în exploatarea unei întreprinderi.

Articolul 1.359

Repararea prejudiciului constând în vătămarea unui interes

Autorul faptei ilicite este obligat să repare prejudiciul cauzat și când acesta este urmare a atingerii aduse unui interes al altuia, dacă interesul este legitim, serios și, prin felul în care se manifestă, creează aparența unui drept subiectiv.

Secțiunea a 6-a Repararea prejudiciului în cazul răspunderii delictuale

Articolul 1.381

Obiectul reparației

(1) Orice prejudiciu dă dreptul la reparație.

(2) Dreptul la reparație se naște din ziua cauzării prejudiciului, chiar dacă acest drept nu poate fi valorificat imediat.

(3) Dreptului la reparație îi sunt aplicabile, de la data nașterii sale, toate dispozițiile legale privind executarea, transmisiunea, transformarea și stingerea obligațiilor.

Articolul 1.382

Răspunderea solidară

Cei care răspund pentru o faptă prejudiciabilă sunt ținuți solidar la reparație față de cel prejudiciat.

Având în vedere dispozițiile legale anterior citate, urmează să constatați, că Guvernul, respectiv ANRE, au produs subsemnatului un prejudiciu ca urmare a emiterii OUG nr. 1/2020 și Ordinului ANRE nr. 27/2020 care poate fi acoperit în temeiul răspunderii civile delictuale.

Astfel, **prejudiciul** constă în sumele plătite la un preț exorbitant, ca urmare a liberalizării pieței de gaze naturale.

Fapta ilicită constă în emiterea OUG nr. 1/2020 și Ordinul ANRE nr. 27/2020

Legătura de cauzalitate dintre prejudiciu și fapta ilicită este evidentă. Astfel , ca urmare a liberalizării pieței de gaze naturale prin OUG nr. 1/2020 și , respectiv, condițiile de încheiere a ofertelor/contractelor stabilite de ANRE prin Ordinul nr. 27/2020 (cauzele) a apărut imediat posibilitatea Engie de a mări facturile la orice preț, fără control (efectul)

Vinovăția rezultă din emiterea OUG nr. 1/2020 cu încălcarea Constituției , și respectiv emiterea ordinul ANRE nr. 27/2020 cu nerespectarea legii nr. 123/2012, anterioară modificărilor aduse prin emiterea OUG nr.1/2020.

4. Scurte precizări în ceea ce privește admisibilitatea excepției de neconstituționalitate a OUG nr. 1/2020 și temeinicia cererii de anulare a Ordinului ANRE nr. 27/2020

Fiind pusă în imposibilitatea de a contracara argumentele de neconstituționalitate, în cuprinsul întâmpinării reprezentanții convenționali ai Engie, într-un mod absolut bizar, afirmă că nu există nicio legătură între excepția de neconstituționalitate a OUG nr. 1/2020 și Ordinul ANRE nr. 27/2020.

Fără absolut niciun fel de argument logico-juridic rațional, ceea ce pârâatul cataloghează drept critică de inadmisibilitate , respectiv netemeinicie a cererii de anulare, nu este faptul că Ordinul ANRE nu este emis în baza OUG nr. 1/2020, specificat în preambul, ci că actul normativ ar fi emis și în baza unor texte pe care acesta presupune că s-ar fi întemeiat emiterea ordinului ANRE nr. 27/2020, mult mai relevante decât OUG nr. 1/2020.

În ceea ce ne privește, este evident că un astfel de raționament contravine atât normelor de tehnică legislativă, cât și principiului securității juridice.

Astfel, Potrivit art. 42 alin.(4) , art. 77 și art. 78 din Legea nr. 24/2000:

Art. 42 alin. (4): La celelalte categorii de acte normative formula introductivă cuprinde [...] temeiurile juridice pe baza și în executarea cărora actul a fost emis.

Art. 77: Ordinele cu caracter normativ[...] ale autorităților administrative autonome se emit numai pe baza și în executarea legilor, a hotărârilor și a ordonanțelor Guvernului. În formula introductivă a acestor acte normative vor fi cuprinse toate temeiurile juridice prevăzute la art. 42 alin. (4).

Art. 78: Ordinele[...] trebuie să se limiteze strict la cadrul stabilit de actele pe baza și în executarea cărora au fost emise și nu pot conține soluții care să contravină prevederilor acestora.

Mai mult, art. 45 din Legea nr. 24/2000 stabilește că:

Mențiunea privind transpunerea normelor comunitare

Articolul 45

(1) În situația actelor normative care transpun direct norme comunitare în dreptul intern, după partea dispozitivă a acestora se face o mențiune care să cuprindă elementele de identificare a actului comunitar care a fost preluat, după modelul următor: "Prezenta/prezentul... (se menționează tipul actului normativ) transpune Directiva nr. .../... privind ..., publicată în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene nr. .../... ."

(2) Dacă printr-un act normativ se transpune doar parțial un act comunitar, mențiunea prevăzută la alin. (1) trebuie să specifice în detaliu textele (secțiuni/articole/paragrafe, după caz) transpuse.

Astfel, Potrivit formulei introductive, Ordinul ANRE este emis în mod expres în temeiul:

- i) art. 179 alin. (2) lit. b) din Legea energiei electrice și a gazelor naturale nr. 123/2012, cu modificările și completările ulterioare ,(așa cum a fost modificat de Art. XIII pct. 8 al OUG nr. 1/2020)
- ii) art. XXVIII din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/2020 privind unele măsuri fiscal-bugetare și pentru modificarea și completarea unor acte normative
- iii) art. 5 alin. (1) lit. c) și art. 10 alin. (1) lit. a) și q) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 33/2007 privind organizarea și funcționarea Autorității Naționale de Reglementare în Domeniul Energiei, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 160/2012, cu modificările și completările ulterioare

Astfel, după cum rezultă cu claritate , Ordinul ANRE are în vedere dispoziții de drept material doar din cuprinsul OUG nr. 1/2020.

Așadar, contrar alegațiilor susținute de Engie, dispozițiile Legii nr. 351/2004 (Abrogată de un deceniu) și celelalte dispoziții legale din cuprinsul Legii nr. 123/2012 nu pot fi valorificate ca norme de referință în baza căruia Ordinul ANRE nr. 27/2020 a fost emis, nefiind menționate în cuprinsul preambului actului normativ.

Mai mult, nici directiva 2009/73/CE nu poate fi considerată ca fiind actul de referință în baza căruia ordinul ANRE nr. 27/2020 a luat naștere, întrucât nu sunt prezentate elementele de identificare ale acestei directive în cuprinsul ordinului, așa cum prevede art. 45 din Legea nr. 24/2000.

Deși pârâtul jonglează cu cuvintele subsemnatului, arătând că OUG nr. 1/2020 nu a adus nimic nou în liberalizarea pieței de gaze naturale, modificând doar calendarul de trecere de la 01.07.2022 la 01.07.2020, trebuie precizat că acest lucru este irelevant.

Contrar afirmațiilor pârâtului, care arată că ANRE putea emite oricând un ordin, trebuie subliniat că înainte de emiterea OUG nr. 1/2020, prin art. 179 alin.(2) lit.b) din Legea nr. 123/2012, se prevedea că:

(2) Activitățile aferente pieței reglementate cuprind:

b) furnizarea gazelor naturale la preț reglementat și în baza contractelor-cadru până la 30 iunie 2022 pentru clienții casnici;

Așadar, dacă ANRE ar fi putut emite un Ordin nu ar fi putut să o facă „oricum” și „oricând”, ci doar cu respectarea termenului de mai sus.

Și dacă am accepta alegațiile potrivit cărora OUG nr. 1/2020 nu a dus la liberalizarea completă a pieței de gaze naturale (deși modifică printre altele și atribuții ale ANRE), rezultă cu puterea evidenței că Ordinul ANRE nr. 27/2020 este prematur emis, nefiind respectat termenul de 30 iunie 2022.

Ceea ce încearcă pârâtul să facă este să consolideze cu efect retroactiv acest Ordin ANRE nr. 27/2020 chiar și în ipoteza admiterii excepției de neconstituționalitate a OUG nr. 1/2020.

Or, este evident că o astfel de conduită ar încălca dispozițiile art. 15 alin.2) din Constituția României, potrivit cărora:

(2) Legea dispune numai pentru viitor, cu excepția legii penale sau contravenționale mai favorabile.

Cu alte cuvinte, în ipoteza admiterii excepției de neconstituționalitate a OUG nr. 1/2020, singura soluție posibilă este de anulare a Ordinului ANRE nr. 27/2020, întrucât este emis atât în baza unui act principal anulat (OUG nr. 1/2020), cât și cu încălcarea art. 179 alin.(2) lit.b) din Legea nr. 123/2012, (forma anterioară modificării prin OUG nr. 1/2020) care stabilea că dereglementarea va începe la data de 30 iunie 2022.

Pentru toate aceste motive, solicit admiterea acțiunii așa cum a fost precizată.

Adrian SECU