

UNIVERSITATEA DE VEST DIN TIMIȘOARA
FACULTATEA DE DREPT

TEZĂ DE DOCTORAT

**DIMENSIUNEA CONSTITUȚIONALĂ ȘI LEGISLATIVĂ
A LIBERTĂȚII COMERȚULUI**

- REZUMAT -

COORDONATOR:
PROF.UNIV.DR. IOAN VIDA

DRD. GHERMAN (IUHAS) CRISTINA-FLORINA

TIMIȘOARA
2019

CUVINTE-CHEIE

Constituția României, proprietate, libertate economică, libertate comercială, economie de piață, proprietate privată, concurență, România, Uniunea Europeană, Consiliul Concurenței, Curtea Constituțională.

Teza de doctorat abordează libertatea comerțului, subiectul ales fiind tratat pluridisciplinar pentru a prezenta aspecte economice și probleme de drept constituțional, precum și elemente de drept comparat și de dreptul Uniunii Europene.

Printre premisele care au stat la baza intenției noastre de cercetare se numără rolul consacării constituționale din 2003 a libertății economice, raportul și efectele care se nasc pe plan legislativ între aceasta și libertatea comercială, posibilitatea restrângerii exercițiului libertății economice, rolul proprietății în economia de piață, rolul statului în reglarea economiei și a dezvoltării durabile ș.a. Demersul de cercetare și-a propus să identifice răspunsuri la întrebări precum: „Și-a îndeplinit Legea fundamentală a țării noastre dezideratul constituțional din 1991 potrivit căruia România va deveni economie de piață?”, „Este statul român un actor legitim care încurajează și protejează libertatea comercială a bunurilor, serviciilor și capitalurilor naționale pe piață?”, „În ce măsură mai este protejat interesul național în contextul globalizării?”, „Într-o economie globalizată, ce rol mai poate avea statutul național?”

Printre obiectivele științifice pe care ni le-am propus se numără redefinirea libertății comerțului din perspectiva modificărilor recente pe planul economiei mondiale în context transfrontalier, distingerea între concepte politice și juridice, respectiv între naționalizare și expropriere, precum și stabilirea naturii juridice a Consiliului Concurenței din România.

Pentru atingerea acestor obiective am recurs la metoda comparativă, la metoda istorică, la metoda logică și la doctrina de specialitate română și străină, precum și la metodele cantitative prin care au fost identificate actele normative care, de-a lungul timpului, au influențat parcursul și dezvoltarea economiei de piață din țara noastră.

Primul capitol al lucrării „*Proprietatea-temei al libertății comerțului*” este structurat în 4 secțiuni, abordând definiția și modelele economiei de piață, legătura strânsă care există între proprietate și economia de piață, raportul dintre concurență, economia de piață, cerere și ofertă, precum și evoluția legislativă prin care în țara noastră s-a adoptat modelul economiei de piață. În acest demers, am plecat de la premisa potrivit căreia proprietatea reprezintă temeiul libertății comerciale. În acest sens, am apreciat că libertatea comerțului, în înțelesul său constituțional, este

legată de prevederile art. 1 al Legii fundamentale, în special cele ale alin. (3), în virtutea cărora „România este un stat de drept, democratic și social, în care demnitatea omului, drepturile și libertățile cetățenilor, libera dezvoltare a personalității umane, dreptatea și pluralismul politic reprezintă valori supreme, în spiritul tradițiilor democratice ale poporului român și idealurilor Revoluției din decembrie 1989, și sunt garantate”. În virtutea textului constituțional, ne-am propus să definim economia de piață și să prezentăm cum a fost aceasta înțeleasă în doctrină și aplicată în practică. Conform definiției unanim recunoscute, economia de piață reprezintă o formă modernă de organizare și funcționare a economiei de schimb în care întreprinzătorii își desfășoară activitatea economică în mod liber, autonom și rațional, corespunzător cerințelor pieței în scopul satisfacerii unor nevoi existențiale tot mai sporite, cu resurse economice limitate. În ceea ce privește raportul care există între proprietate – ca drept fundamental al omului și economia de piață, apreciem că dreptul de proprietate apare ca o consecință imediată a realității economice și sociale, care atrage relații economico-sociale privind bunurile, respectiv achiziționare, donare, înstrăinare, succesiune etc. Un alt subiect abordat se referă la pluralismul formelor de proprietate existent în cadrul economiei de piață, prin care se menține dinamică cererea și oferta.

O problemă de drept constituțional vizează protecția și garantarea dreptului de proprietate și a proprietății, ca parte componentă a drepturilor fundamentale ale omului, ca principiu necesar unei societăți democratice și în calitatea sa de mecanism firesc al economiei de piață. Astfel, în virtutea naturii juridice complexe a acestuia, garanțiile și limitele dreptului de proprietate impun o serie de precizări din perspectiva dreptului constituțional. În primul rând, ne-am pus problema dacă existența unor limite ale dreptului de proprietate influențează sau nu caracterul sacru și inviolabil al acestuia. Răspunsul la care am ajuns este negativ, deoarece limitele dreptului de proprietate acționează nemijlocit pentru apărarea interesului personal al individului și a celui general al societății. În al doilea rând, apreciem că omisiunea unor limite ale acestui drept ar echivala cu existența unui vid legislativ, care ar da naștere unor abuzuri de fapt și de drept. Prin urmare, caracterul sacru al dreptului de proprietate rezidă chiar în sarcina legiuitorului de a-i stabili conținutul și limitele. În al treilea rând, o discuție distinctă vizează problematica naționalizării și identificarea statutului său juridic sau politic în raport cu o altă restricționare a dreptului de proprietate, respectiv exproprierea. Ipoteza dezbătută este prevăzută în art. 44 din Constituția României prin care se interzice naționalizarea sau orice alte măsuri de trecere silită în proprietate publică a unor bunuri pe baza apartenenței sociale, etnice, religioase, politice sau de altă natură

discriminatorie a titularilor. Topica frazei a pus la îndoială spiritul textului constituțional, lăsând impresia că interdicția naționalizării nu este absolută, ci *per a contrario*, dependentă de criteriile de nediscriminare precum apartenența socială, etnică, religioasă, politică sau de altă natură. În opinia noastră, legiuitorul constituant a distins între naționalizare și expropriere pentru cauză de utilitate publică, atât din punct de vedere conceptual, cât și material. Astfel, pe de o parte, se interzice schimbarea regimului juridic al proprietății private prin naționalizare, acest termen purtând și încărcătura istorică și morală a consecințelor Decretelor din 1948, iar pe de altă parte, conținutul material este dat de despăgubirea justă și proporțională pe care o prevede exproprierea.

Într-o altă ordine de idei, se naște întrebarea dacă naționalizarea poate fi înțeleasă ca o limită a libertății economice. În ceea ce ne privește, apreciem că legiuitorul constituțional român s-a angajat, începând cu 1991, la realizarea pe termen lung a economiei de piață și renegarea practicilor de confiscare a întreprinderilor individuale, a societăților, asociațiilor din sectorul industrial, bancar, minier ș.a. din 1948, precum și al proprietăților private din 1950, totul sub titulatura de „naționalizare”.

Pe baza acestei garanții constituționale au fost conceptualizate relațiile sociale care întrețin evoluția economică și socială a statului, așa-numita guvernare a bunăstării, care tinde către creștere economică, dezvoltare durabilă, eliminarea șomajului, competitivitate ș.a. În cadrul economiei de piață descoperim un pluralism al formelor de proprietate, care menține dinamică cererea și oferta, impunând totodată atât o interdependență, cât și o evoluție. Această „luptă” pentru supremație creează avantaje pentru utilizatorii finali – consumatorii -, respectiv reducerea cheltuielilor de producție, o mai bună calitate a bunurilor, o producție mai mare și, nu în ultimul rând, inovarea.

Peisajul constituțional în care se pot manifesta aceste procese este conturat prin tiparul economiei de piață, prin care trăsăturile marcante ale suveranității naționale ajung să se reinventeze ca urmare a instrumentelor transnaționale sau pan-europene care devin definiții pentru libertatea economică și pentru libertatea comercială.

Rolul statelor naționale nu se demodează în acest periplu al evoluțiilor comerțului, ci din contră sunt mai actuale ca oricând. Prin prisma caracterului național, statele sunt forțate de impulsurile companiilor multinaționale să se impună pe piețele internaționale ca actori plenipotențiali care susțin drepturile omului, valorile democratice, statul de drept, separarea și echilibrul puterilor în stat ș.a. Drepturile omului reprezintă chintesenta relațiilor sociale pe care statul este împuternicit să le protejeze prin acte normative. Cu alte cuvinte, de la premisa garantării

drepturilor civile, politice, economice, culturale, statul se consolidează și se dezvoltă. În acest amplu periplu al propriei dezvoltări, un loc esențial îl ocupă drepturile economice, precum și dezvoltarea și creșterea economică a societății.

O altă discuție din cercetarea realizată privește rolul concurenței în cadrul economiei de piață și modul în care aceasta este influențată de raportul dintre cerere și ofertă. Din perspectivă economică, conținutul concurenței este diversificat, fiind influențat de evoluția economică și socială. Din punct de vedere juridic, conceptualizarea noțiunii a avut ca rezultat apariția unei discipline eterogene, respectiv dreptul concurenței. Nu întâmplător, elementele constitutive ale concurenței sunt tocmai accesul liber pe piață pentru întreprinderi, libertatea de acțiune pentru stabilirea produselor și serviciilor și libertatea consumatorilor de a alege produsul sau serviciul dorit sau necesar. Cu alte cuvinte, cererea influențează oferta, iar concurența are rolul de a menține cât mai diversificată și calitativă oferta. În acest context, economia de piață nu poate exista fără concurență, deoarece relația dintre cerere și ofertă nu s-ar menține într-un raport coerent, prin stabilirea unor politici de prețuri inechitabile. Perspectiva multidisciplinară rezidă în faptul că mecanismul concurențial reglează economia din interior, fiind garantat de către stat. Prin autoreglarea pieței, concurența intervine în politicile economice ale întreprinderilor, influențându-le indirect în funcție de evoluția principalilor competitori. În acest mod, pentru a supraviețui pe piață, fiecare întreprindere trebuie să se adapteze permanent la cerințele publicului căruia i se adresează. În acest sens, există un rulaj permanent al îmbunătățirii resurselor, reinventarea întreprinderilor, pentru a veni permanent în preîntâmpinarea nevoilor consumatorilor de bunuri, servicii sau capital. Concurența impune sporirea eficienței actorilor economici și asigură un raport direct de colaborare între cerere și ofertă. Doctrina a identificat că, printre funcțiile principale ale concurenței, se numără ajustarea autonomă a cererii și ofertei în toate domeniile activității economice, stimularea inovării, gestionarea rațională a resurselor și practicile anti-monopol, ajustarea prețurilor de vânzare, manipularea psihologică a agenților economici ș.a. Față de Constituția din 1991 care a consacrat numai libera inițiativă, la revizuirea din 2003, putem vorbi despre o veritabilă politică în domeniul concurenței, sub supravegherea Consiliului Concurenței.

Cu privire la trecerea de la sistemul economic centralizat la economia de piață, evoluțiile legislative succesive atestă că economia de piață nu s-a întâmplat pur și simplu în România, ca o consecință imediată a Revoluției române din decembrie 1989, și nici ca urmare a adoptării Constituției din 1991. Primele practici economice libere au deschis calea unei liberalizări a

economiei și a condițiilor optime pentru crearea economiei de piață. La acest demers și-au dat concursul, în primul rând, politicile guvernamentale, pe baza cărora politicile economice au început să se dezvolte și să se consolideze. Această perioadă de trecere de la sistemul economic centralizat, specific regimului comunist, la economia de piață, specifică societății capitaliste, a fost denumită de specialiști „**perioadă de tranziție**”. În ceea ce ne privește, am identificat 4 etape marcante pentru dezvoltarea economiei în țara noastră: (1) crearea *cadrelor legislative post-revoluționare*; (2) *perioada de tranziție către economia de piață (1997-2003)*; (3) *perioada de preaderare 2004-2006*; (4) *perioada post-aderare 2007-prezent*.

Al doilea capitol al tezei de doctorat „Concurența comercială și libertatea comerțului”

propune o abordare multidisciplinară – istorică și comparativă – asupra originii și evoluției *libertății comerțului*. Dincolo de valențele constituționale și economice clasice, practica a recunoscut natura juridică polivalentă a libertății comerciale, ca succesori al libertății economice tradiționale. Față de tiparele libertății economice consacrate de doctrină, libertatea comercială pare să aibă abilitatea de a tinde către perspective economice durabile, caracterizate prin inovare și dezvoltare tehnologică. Practic, piața se naște la întâlnirea conceptuală a libertății economice cu libertatea comercială, ca o reacție juridică la faptele sociale.

Între libertatea economică și libertatea comercială, normele concurențiale capătă o forță juridică, prin care este influențată piața. În societatea contemporană, piața a căpătat valențe transnaționale, în care prețul, cererea, oferta și relația dintre întreprindere și consumator afectează producția și consumul la nivel mondial. În zilele noastre, normele concurențiale încearcă să mențină concurența în limite echitabile și egale în contextul dinamic al afacerilor economice internaționale, europene sau naționale. Normele concurențiale se adresează atât întreprinderilor mici și mijlocii, prin crearea unui cadru juridic în care acestea să se simtă încrezătoare, să se dezvolte și să contribuie la inovarea în domeniu, cât și a conglomeratelor economice, care tind să abuzeze de influența pe care o au și să acapareze cât mai mult din piață.

Din perspectivă constituționalistă apare următoarea întrebare: în ce măsură libertatea comercială poate afecta dreptul pozitiv dacă nu este prevăzută expres în Legea fundamentală?

Răspunsurile variază în funcție de proveniența lor, doctrinară sau jurisprudențială. Pe de o parte, doctrina distinge între drepturile omului și libertățile sale, arătând că elementul disonant rezidă în posibilitatea individului de a-și exercita sau de a nu-și exercita drepturile recunoscute ca

atare. Posibilitatea de a face sau nu ceva oglindește *de facto* chiar libertatea așa cum aceasta este statuată prin dispoziții constituționale și legislative.

Libertatea economică definește regimul politic al unui stat, fiind un veritabil exponent al libertăților publice ale omului, care are o oglindire pragmatică în dreptul pozitiv, marcată și garantată prin constituționalizarea drepturilor economice, ca drepturi fundamentale ale omului. Libertatea economică este protejată prin principiile fundamentale ale statului modern, respectiv principiul statului de drept, principiul economiei de piață, principiul comerțului liber, principiul concurenței loiale ș.a. Crearea de oportunități prin asigurarea unui cadru legislativ stabil și previzibil a dus la creștere economică și dezvoltare, la depășirea granițelor juridice tradiționale și geografice și la dezvoltarea unor relații internaționale prin care principiile economice clasice au căpătat anvergură transnațională. În acest context, libertatea economică a favorizat comerțul liber, care a dat naștere conceptului juridic de libertate a comerțului. În zilele noastre, cele două concepte sunt interdependente și creatoare de drepturi și obligații. Libertatea comerțului creează antreprenoriat, creștere economică și inovare într-o societate globală. În aceste împrejurări, concurența apare ca fiind o consecință a libertății economice.

În jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene, (cauza C-534/16), se precizează că libertatea de a desfășura o activitate comercială include libertatea de a desfășura o activitate economică sau comercială, libertatea contractuală și libera concurență. Aceste libertăți nu au un caracter absolut, putând face obiectul unei serii ample de intervenții ale autorității publice, susceptibile să stabilească, în interesul general, limitări privind exercitarea activității economice. Restrângerea acestei libertăți trebuie însă să fie prevăzută de lege, să respecte substanța sa și, cu respectarea principiului proporționalității, să fie necesară și să răspundă efectiv obiectivelor de interes general recunoscute de Uniune sau necesității protejării drepturilor și libertăților.

În peisajul constituțional european, întâlnim libertatea comercială în documentele legislative și constituționale ale Danemarcei (1849), Suediei (1864), Germaniei (1940), Italiei (1940), Greciei (1970), Portugaliei (1970), Spaniei (1970) și al țărilor Europei Centrale și de Sud-Est (1990). Constituția României din 1991 a consacrat libera inițiativă economică. La revizuirea Legii fundamentale din 2003, art. 45 a consacrat „libertatea economică”, respectiv accesul liber al persoanei la o activitate economică, libera inițiativă și la exercitarea acestora în condițiile legii. Astfel, libertatea economică a devenit un principiu general al statului român, care atrage și implicații normative prin consacrarea rolului pe care îl are statul în materie economică.

Un prim pas către liberalizarea piețelor după adoptarea Constituției României din 1991 a vizat privatizarea sectoarelor economice și crearea unui echilibru între public și privat. Acest echilibru s-a lăsat peste un deceniu așteptat. În opinia noastră, eșecul statului de a realiza acest deziderat rezidă în faptul că Legea fundamentală nu a prevăzut obligații corelative prerogativelor administrației publice.

O altă discuție abordată s-a referit la restrângerea libertății economice. Dezbaterea generală s-a purtat asupra dispoziției constituționale care prevede posibilitatea de a se restrânge drepturile și libertățile „numai prin lege și numai dacă se impune”. În primul rând, am identificat subiectul „Cine poate efectua restrângerea?”. Răspunsul vine din Constituția României, care consacră că Parlamentul este unica putere legiuitoare a țării. Întrebarea care se ridică, în această situație, este dacă actele normative asimilate legii pot impune restricționarea drepturilor și libertăților. Răspunsul la această întrebare este negativ, deoarece dincolo de precizările făcute de Constituție nu se poate depăși această marjă decât prin nerespectarea Legii fundamentale. Mai mult, trebuie să precizăm că legiuitorul este abilitat să restrângă exercitarea acestui drept și pe motive de oportunitate. În acest sens, profesorul Ioan Vida a indicat că recursul la motivele de oportunitate trebuie să se facă în „lumina principiilor generale de drept și a textelor din Legea fundamentală care reglementează această instituție juridică, precum și a situațiilor de urgență care reclamă asemenea măsuri”¹.

În opinia noastră, se impune și o distincție între restricționarea prin lege a unor drepturi și libertăți recunoscute și aplicate și faptele sau acțiunile de natură să afecteze garanția juridică a legalității. Din perspectivă penală, pot fi interzise faptele ilicite, prejudiciabile pentru societate și pentru diferite persoane. În același context, pot fi încadrate și incompatibilitățile, decăderile din drepturi, incapacitățile sau interdicțiile, precum și afectarea valorilor supreme stabilite în art. 1 alin. (3) din Constituția României.

Cu privire la conținutul material al libertății economice, restricționarea poate să privească fie accesul liber al persoanei la exercițiul anumitor activități, fie libertatea de a întreprinde a acesteia. În materia restrângerii exercițiului drepturilor fundamentale, se utilizează în practica recentă a instanțelor judecătorești testul de proporționalitate, care urmărește conținutul dreptului

¹ I. Vida, *Legistică formală*, Universul Juridic, București, 2012, p. 267.

sau libertății fundamentale, atât cuprinderea normativă propriu-zisă, cât și ceea ce este interzis a se reglementa pentru a nu aduce atingere dreptului/libertății.

În a doua secțiune a acestui capitol, ne-am propus să prezentăm cum este reflectată concurența neloială în dreptul comparat și să identificăm modul cum a înțeles România să reglementeze în dreptul intern concurența neloială, precum și metoda prin care a înțeles statul român să se poziționeze față de juxtapunerea libertății economiei și a libertății comerciale. În acest sens, am trecut în revistă politica antitrust din dreptul american, legislația antimonopol a Uniunii Europene și a statelor sale membre, precum și în state terțe. În acest demers, am constatat că în Uniunea Europeană, Comisia Europeană supraveghează buna evoluție a pieței unice, monitorizând ajutorul pe care guvernele naționale îl acordă întreprinderilor - împrumuturile și subvențiile, reducerile fiscale, furnizarea de produse și servicii la prețuri preferențiale, garanțiile de stat care îmbunătățesc ratingul de credit al unei societăți în raport cu concurenții săi -, anchetând posibilele situații de creare a unor carteluri sau a altor situații care se caracterizează prin comportamente anticoncurențiale. Pârghiile prin care poate interveni Comisia vizează fie o serie de mecanisme interne de echilibrare, fie un control de natură jurisdicțională efectuat de către instanțele europene. Firește, statele membre au la îndemână posibilitatea de a contesta deciziile Comisiei Europene la Curtea Europeană de Justiție. De asemenea, statele membre beneficiază de un nivel ridicat de flexibilitate în ceea ce privește elaborarea regimurilor concurențiale naționale. Multe dintre reglementările naționale ale statelor membre conțin garanții specifice de independență și imparțialitate a autorităților naționale de concurență.

Cu privire la experiența juridică a României în domeniul concurenței, putem aprecia că aceasta nu a atins încă un grad de maturitate, comparativ cu tradiția comercială a celorlalte state ale Uniunii Europene. În țara noastră, prima lege în domeniu a fost adoptată în 1996 față de alte acte normative de același tip adoptate în statele Europei Centrale sau de Est. În urma adoptării Constituției din 1991, regimul destinat economiei de piață a fost apropiat de caracteristicile moderne instituite în statele dezvoltate, cu scopul de a atinge standardele economice și comerciale ale acestora. Legea concurenței a acoperit domeniul vast al acestui spațiu, cuprinzând în sfera sa de aplicare legislația antitrust, legislația privind concentrările economice de bază, sancțiuni penale pentru persoane fizice în cazurile de încheiere a unor acorduri restrictive, precum și în cazurile de abuz de poziție dominantă. Legea a fost modificată substanțial și succesiv pentru a se armoniza legislația românească cu legislația europeană în domeniul concurenței și cu standardele

internaționale. În 2004, s-a creat o autoritate de concurență unică, independentă - Consiliul Concurenței din România care monitorizează fuzionarea întreprinderilor, concentrările economice, abuzurile de poziție dominantă și situațiile în care se pot încheia acorduri anticoncurențiale.

Pe de altă parte, unul dintre factorii care pare a avea un efect negativ asupra evoluției concurenței libere în țara noastră și de a încuraja dezvoltarea și inovarea pare să fie tocmai evoluția legislativă în sfera economică și schimbarea prea des a orientărilor politice. Astfel, sectorul performanței competitive a stagnat în iureșul reformelor legilor concurenței.

În **Capitolul al III-lea al tezei de doctorat „Rolul statului în asigurarea libertății comerțului”**, structurat în trei secțiuni, ne-am propus să urmărim la nivel practic metodele folosite de stat în vederea asigurării libertății comerțului. Prerogativele statului în garantarea și încurajarea libertății comerțului sunt expres prevăzute de art. 135 alin. (2) din Constituția României. În realizarea îndatoririlor constituționale, statul are la îndemână politici publice, care reflectă la nivel național suveranitatea națională. Pentru realizarea dispozițiilor constituționale, statul are un rol decizional în economia de piață, concretizat la nivel instituțional, atât prin administrația publică centrală, în speță guvernul, care instrumentează politicile economice, cât și prin puterea centrală descentralizată care se manifestă prin formarea, administrarea și controlul resurselor financiare ale unităților administrativ-teritoriale și ale altor instituții publice.

În contextul economic, se prezumă că există un acord tacit între autoritatea publică și piață, precum și între aceasta și stat, în calitatea sa de entitate națională. Acordul tacit acoperă o serie de disfuncționalități ale pieței și ale statului deopotrivă, care nu influențează în mod hotărâtor parcursul acestora, ci mai degrabă le îndepărtează de la dezideratele economice, sociale și constituționale. Din punct de vedere constituțional, există o sarcină ierarhică evidentă prin care autoritățile publice trebuie să regleze mecanismele pieței în conformitate cu principiile democratice ale economiei de piață, mai ales în situația în care apar disfuncționalități care blochează sau îngreunează buna evoluție a acesteia. Recunoaștem că există un interes comun, împărtășit și de stat și de piață, pentru a exista cât mai puține dereglări.

Ideea generală la care achiesăm este aceea că într-un context politic preocupat permanent de dezvoltare durabilă și creștere economică, acțiunea primordială a statului este de a menține coeziunea socială și controlul asupra unei piețe libere și generatoare de inegalități. Statul trebuie să se impună printr-un aparat instituțional performant care să reprezinte și să apere interesele

naționale în raporturile economice și comerciale cu celelalte state ale lumii, pentru a construi o poziție egală de concurență în sectorul competitivității și inovării.

Prima secțiune a capitolului al treilea este destinată prezentării Consiliului Concurenței și a rolului său în apărarea libertății comerțului. Astfel, Legea nr. 21/1996 reprezintă sediul materiei pentru Consiliul Concurenței. Principala sa misiune este protecția și stimularea concurenței pe piața românească în vederea dezvoltării unui mediu concurențial normal și promovarea intereselor consumatorilor. Consiliul Concurenței a fost înființat pentru a se constitui într-un instrument statal de apărare a prevederilor constituționale referitoare la libertatea comerțului.

Cu privire la natura sa juridică, s-a ridicat în doctrină problema efectelor deciziilor sale având în vedere că a fost înființat prin lege organică, nefiind prevăzut expres prin Constituție. Cu privire la acest aspect, am observat că există într-adevăr diferențe între autoritățile autonome ale administrației publice de stat care au un statut constituțional și cele create prin lege organică. Unul dintre elementele evidente care le deosebește vizează gradul de dependență față de Guvern. Profesorul Ioan Vida arată că „autoritățile autonome instituite de Constituție se supun Guvernului numai în măsura în care acesta emite ordonanțe sau hotărâri normative sub incidența cărora cad și acești subiecți de drept”². În continuare, se arată că „celelalte autorități autonome ale administrației publice (regula cuprinsă în art. 102 alin. (1) din Constituție), are un grad mai mare de extensie”³. În final, profesorul Ioan Vida conchide că „activitatea pe care ele o desfășoară nu poate face abstracție de activitatea Guvernului, astfel că ele, exercitând atribuții legale în complementaritate cu Guvernul, nici nu se pot substitui acestuia și nici nu pot decide fără a ține seama de ce s-a decis la acest nivel”⁴. Observăm că stabilirea prin lege a înființării lor, obligă autoritățile administrației publice să nu se îndepărteze de la limitele stabilite de Guvern și nici să contrazică actele executivului. În ceea ce privește apariția Consiliului Concurenței, în peisajul instituțional românesc, s-ar putea aprecia că executivul este degrevat de practicile de influențare a inițiativei private, în favoarea menținerii echilibrului pieței. Natura juridică a autorității naționale de concurență este una dintre cele mai controversate probleme privitoare la această autoritate publică. Aceste controverse își au originea în natura complexă a atribuțiilor Consiliului Concurenței, care au o indubitabilă conotație economică și juridică. În principal, autoritatea națională de concurență

² *Idem.*

³ *Idem.*

⁴ *Idem.*

exercită atribuții preventive legate de asanarea practicilor anticoncurențiale într-o economie de piață. Pe acest plan, măsurile preventive se împletesc cu cele de sancționare a încălcărilor Legii Concurenței. Capacitatea de a impune sancțiuni nu echivalează, în opinia noastră, cu sarcini de natură jurisdicțională. În opinia noastră, Consiliul Concurenței desfășoară o activitate administrativă complexă, în cadrul căreia pot fi identificate acțiuni de investigare a faptelor anticoncurențiale, în special a celor din domeniul concentrărilor economice și alte practici anticoncurențiale în cazul cărora se aplică sancțiuni administrative prevăzute de lege, se soluționează plângerile ce îi sunt adresate de persoanele sancționate sau din oficiu, sesizează instanțele judecătorești și parchetele etc. Încercând o sistematizare a acestor atribuții, putem constata că ele privesc o activitate de investigare, de constatare a faptelor anticoncurențiale și de sancționare a acestora, potrivit legii. Ca atare, apreciem că, în virtutea activității pe care o desfășoară, Consiliul Concurenței este o autoritate administrativă autonomă de investigare, control, constatare și sancționare a faptelor anticoncurențiale.

Din modul său de organizare, pot fi trase anumite concluzii, multe dintre ele, sugerând de *lege ferenda*, noi opțiuni legislative.

În primul rând, observăm că deciziile acestei autorități publice autonome se iau în Plenul Consiliului Concurenței, care este un organ administrativ, format dintr-un președinte, 2 vicepreședinți și 4 consilieri de concurență, desemnați pentru o perioadă de 5 ani, pentru un singur mandat. Activitatea Plenului Consiliului Concurenței se desfășoară în plen sau în comisii. Potrivit art. 19 alin. (1) al Legii nr. 21/1996, Plenul Consiliului Concurenței se întrunește valabil în prezența majorității membrilor în funcție, dar nu mai puțin de 3 dintre aceștia, și adoptă hotărâri cu votul majorității membrilor prezenți.

În opinia noastră, această prevedere a legii este vulnerabilă în fața unor critici procedurale. Potrivit art. 15 alin. (1), din lege, Plenul Consiliului Concurenței este format din 7 membri. Prin urmare, majoritatea o formează cel puțin 4 membri ai Plenului. Ca atare, prevederile art. 19 alin. (1), în virtutea cărora Plenul Consiliului Concurenței se întrunește valabil în prezența majorității membrilor în funcție, dar nu mai puțin de 3 dintre aceștia, se află într-o contrarietate evidentă cu majoritatea de 4 membri necesară pentru constituirea valabilă a majorității. Nici continuarea acestui enunț legal, potrivit căruia hotărârile se adoptă cu votul majorității membrilor prezenți, nu este logică. Astfel, dacă la ședința Plenului sunt prezenți 3 membri, hotărârile pot fi luate cu două voturi „pentru”, ceea ce poate crea o situație atipică, profund diferită de cea dintre alte organe

colegiale care nu permit ca o majoritate de 7 membri să fie înlocuită cu una de trei membri, iar hotărârile să fie adoptate cu votul a doi membri.

Față de cele arătate, propunem de *lege ferenda* modificarea acestui text, astfel încât majoritatea să se compună din cei 7 membri ai Consiliului Concurenței, dar Consiliul să poată lucra valabil în prezența a 5 dintre membrii săi.

În al doilea rând, reținem că, potrivit legii menționate anterior, o parte dintre atribuțiile instituite de lege pot fi delegate de către plen unei comisii formate din 3 membri ai Plenului Consiliului Concurenței. În exercitarea acestor atribuții, Plenul Consiliului Concurenței adoptă decizii care se semnează de președintele Consiliului Concurenței în numele instituției pe care o conduce. Și în acest caz ne găsim într-o situație similară aceleia prevăzută de art. 19 alin. (1), când este posibil ca o decizie să fie luată de 2 membri sau, mai mult, în caz de paritate de voturi, decide președintele comisiei și deci decizia se ia cu un singur vot. În opinia noastră și această dispoziție legală este susceptibilă să aducă atingere exigențelor statului de drept și democrației constituționale, ceea ce reclamă o revizuire de *lege ferenda*, prin care exceptarea exercitării unor atribuții ale Plenului să fie delegată unei comisii formate din 4 membri ai Plenului.

În al treilea rând, am remarcat că, potrivit legii, conducerea activității Consiliului Concurenței și a Plenului său este încredințată președintelui. Președintele Consiliului Concurenței este desemnat de Președintele României și funcția sa este asimilată celei de ministru.

Președintele Consiliului Concurenței dispune prin ordin efectuarea de investigații, pe baza de hotărâri luate de Plen sau de o comisie. Reglementările adoptate de Consiliul Concurenței prin care se dispun măsuri și se aplică sancțiuni sunt puse în aplicare, suspendate sau abrogate de către președinte prin ordin [a se vedea art. 20 alin. (2) din lege]. Prin această reglementare se instituie un drept de *veto* al președintelui care suspendă sau scoate din vigoare reglementările adoptate de Consiliul Concurenței. Acest drept de *veto* al președintelui îi conferă acestuia o prerogativă de exces de putere, care anihilează activitatea desfășurată de Consiliul Concurenței. Și, în acest caz, propunem de *lege ferenda* eliminarea din textul art. 20 alin. (2) din lege a sintagmei „suspendate sau abrogate”.

A doua secțiune a acestui capitol prezintă contribuția statului român în stimularea activității economice, financiare și monetar-valutare. Privind exhaustiv aceste preocupări, putem aprecia că statul este permanent prezent ca actor în economia de piață, reverberând la ecourile acesteia, împreună cu autoritățile regionale și organizațiile internaționale. De cele mai multe ori,

statul este cel care trebuie să regleze disfuncționalitățile care se nasc între polurile economico - comerciale ale lumii, în apărarea intereselor cetățenilor săi și a propriei economii. Tocmai de aceea, apreciem că statul trebuie să fie, într-o oarecare măsură, autonom în ceea ce privește politica sa bugetară, în special în ceea ce se referă la activitățile economice. Prin urmare, nu este deloc o surpriză că politicile economice se întrepătrund cu cele financiare și monetar-valutare. Scopul acestora vizează un numitor comun, respectiv stimularea creșterii economice, prin asigurarea unui cadru juridic fundamentat, clar și previzibil. Pentru realizarea acestui obiectiv pe termen lung, statul trebuie să asigure stabilitatea financiară. Cu toate acestea, în practică unele decizii normative luate în ultimii ani nu și-au justificat eficiența, deoarece nu au reușit să asigure stabilitatea financiară, din contră a crescut inflația, dobânzile și s-a depreciat cursul valutar.

Ultima secțiune a capitolului al III-lea urmărește eficiența politicilor statale de reducere a dezechilibrelor în dezvoltarea regională. Am observat că trecerea timpului asupra României nu a reușit să schimbe tiparul existenței disparităților regionale din țara noastră. Acestea continuă să existe pe axa rural vs. urban, agricol vs. neagricol, influențând indicii statistici cu privire la nivelul de educație, sănătate, consum, precum și menținând calitatea vieții la nivel mediu. Într-o Europă în care decalajele tind să se reducă, la nivelul României acestea se mențin constant, pe termen mediu sau lung.

În țara noastră, regiunile înființate nu se bucură de un statut juridic distinct de cel al unității administrativ teritoriale, deoarece Constituția României nu le recunoaște ca atare. Cu toate acestea, legea de înființare a regiunilor le asimilează unităților administrativ-teritoriale. Județele sunt la limita dintre regiunile care reprezintă unități administrativ-teritoriale și subdiviziunile acestora. De asemenea, unitățile administrativ-teritoriale preexistente nu au posibilitatea de a contribui la dezvoltarea armonioasă a întregului teritoriu pe care sunt desfășurate și nici să facă față în combaterea decalajelor existente între județe, comune, orașe, municipii ș.a.

În opinia noastră, nu este oportună crearea de regiuni în sensul unor unități administrative distincte, deoarece cadrul general actual permite dezvoltarea și echilibrul dintre acestea. Mai degrabă, ar trebui unificate comunele mici pentru a le spori viabilitatea economică și creșterea autonomiei locale, iar statul ar trebui să creeze unități administrativ-teritoriale bine dimensionate ca mărime și echilibrate ca potențial material și uman, care să fie capabile să confere condiții optime pentru perspectiva dezvoltării lor.

Constituirea Ministerului Dezvoltării Regionale și a Administrației Publice în contextul inexistenței unităților administrativ teritoriale la nivelul regiunilor ni se pare cel puțin ciudată, deoarece chiar dacă regiunile au fost înființate prin lege, Legea fundamentală a României nu consacră un suport constituțional pentru acestea.

De asemenea, înființarea Consiliului național pentru dezvoltare regională reprezintă o dublare neconstituțională a atribuțiilor Ministerului Dezvoltării Regionale și Administrației Publice. În opinia noastră, este un paralelism birocratic în ceea ce privește exercitarea aceluiași atribuții de către un organism ministerial și un altul paralel acestuia. În concret, vrem să subliniem că dezvoltarea paralelă a unor instituții statale și a unora neguvernamentale cu aceleași atribuții reprezintă un exces birocratic, care nu se justifică din niciun punct de vedere. Desigur, existența unor organisme consultative în materie de dezvoltare regională este un fapt binevenit, dar acesta nu poate să ducă, în niciun caz, la crearea unor mecanisme paralele statale și neguvernamentale.

Nu în ultimul rând, sub aspect constituțional, descentralizarea administrativă și realizarea autonomiei locale reprezintă imperative subliniate de Legea noastră fundamentală, dar realizarea acestora trebuie să implice atât respectarea legii, cât și oportunitatea legislativă.

În concluzie, putem spune că toate construcțiile extraconstituționale, legate de reglementările legislative privitoare la regionalizarea României, nu au generat efecte pe planul dezvoltării acestui domeniu.

În prezent, putem spune că dezideratele constituționale privitoare la libertatea comerțului sunt în plină evoluție, iar implementarea politicilor economice în ansamblul obiectivelor Uniunii Europene este în curs de realizare.

Partea finală a tezei de doctorat, **capitolul al IV-lea**, cuprinde „**Concluzii și propuneri.**” Cercetarea noastră a urmărit conturarea unui peisaj constituțional în care au fost conceptualizate relațiile sociale care întrețin evoluția economică și socială a statului, care tinde către creștere economică, dezvoltare durabilă, competitivitate. Aceste procese au fost analizate prin conturarea tiparului economiei de piață, prin care trăsăturile marcante ale suveranității naționale ajung să se reinventeze ca urmare a instrumentelor transnaționale sau pan-europene care devin definiții pentru libertatea economică și pentru libertatea comercială.

În ceea ce privește **noutatea științifică și importanța teoretică a tezei**, subliniem că prin tematica abordată și maniera de analiză, lucrarea constituie, în mediul juridic din România, o lucrare de actualitate.