

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

DECIZIA Nr. 777

din 28 octombrie 2020

referitoare la obiecția de neconstituționalitate a Legii pentru modificarea art. 16 alin. (2) din Legea zootehniei nr. 32/2019

Valer Dorneanu	— președinte
Cristian Deliorga	— judecător
Marian Enache	— judecător
Daniel Marius Morar	— judecător
Mona-Maria Pivniceru	— judecător
Gheorghe Stan	— judecător
Livia Doina Stanciu	— judecător
Elena-Simina Tănăsescu	— judecător
Valentina Bărbățeanu	— magistrat-asistent

1. Pe rol se află soluționarea obiecției de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii pentru modificarea art. 16 alin. (2) din Legea zootehniei nr. 32/2019, obiecție formulată de Guvernul României.

2. Obiecția de neconstituționalitate a fost înregistrată la Curtea Constituțională cu nr. 5.672 din 28 septembrie 2020 și constituie obiectul Dosarului nr. 1.570A/2020.

3. În motivarea obiecției de neconstituționalitate autorul acesteia susține că legea criticată încalcă principiul bicameralismului, consacrat de prevederile art. 61 alin. (2) din Constituție, întrucât forma adoptată de Camera Deputaților, în calitate de Cameră decizională, diferă în totalitate de forma respinsă de Senat, ca primă Cameră sesizată. Astfel, forma legii respinsă de Senat viza articolul unic de modificare a prevederilor alin. (1) al art. 16 din Legea nr. 32/2019 prin care doar se elimina sintagma „ovine și caprine” din cuprinsul normei, iar în forma adoptată de Camera Deputaților, legea în cauză a suferit modificări substanțiale ale alin. (2) al art. 16 din Legea nr. 32/2019, referindu-se, în principal, la instituirea unei derogări de la aplicarea prevederilor art. 315 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ. Ca atare, consideră că sunt incidente cele statuate de Curtea Constituțională în jurisprudența sa (de exemplu, prin Decizia nr. 472 din 22 aprilie 2008, Decizia nr. 1.029 din 8 octombrie 2008 sau Decizia nr. 355 din 25 iunie 2014), din care rezultă că aceasta a stabilit două criterii esențiale și cumulative pentru determinarea cazurilor în care prin procedura legislativă se încalcă principiul bicameralismului, și anume: a) existența unor deosebiri majore de conținut juridic între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului; b) existența unei configurații deosebite, semnificativ diferită, între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului. În plus, Curtea a conchis că „dezbaterile parlamentare a unui proiect de lege sau a unei propuneri legislative nu poate face abstracție de evaluarea acesteia în Plenul celor două Camere ale Parlamentului nostru bicameral”. Așadar, modificările pe care Camera decizională le aduce asupra proiectului de lege respins de prima Cameră sesizată trebuie să se raporteze la materia avută în vedere de inițiator și la forma în care a fost reglementată de prima Cameră. Altfel, se ajunge la situația ca o singură Cameră, și anume Camera decizională, să legifereze, ceea ce contravine principiului bicameralismului și competențelor stabilite pentru cele două Camere, potrivit art. 75 alin. (1) din Legea fundamentală.

4. În acest sens, în motivarea obiecției de neconstituționalitate se arată că art. 16 alin. (2) din Legea

zootehniei nr. 32/2019 prevede concesionarea terenurilor agricole aflate în proprietatea publică/privată a consiliilor județene și unităților administrative teritoriale prin atribuire directă în condițiile legislației în vigoare. Norma derogatorie, reglementată prin legea criticată, elimină din cuprinsul art. 16 alin. (2) din Legea zootehniei nr. 32/2019 consiliile județene și sintagma „în condițiile legislației în vigoare”. Dispozițiile art. 315 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 prevăd că bunurile ce aparțin domeniului public sau privat local se pot închiria sau concesiona prin licitație publică. Or, prin derogarea propusă, se instituie posibilitatea unităților administrativ-teritoriale, respectiv comune și orașe, care dețin în proprietate publică/privată sau în administrare terenuri cu destinație agricolă, libere de contract, de a încheia contracte de concesiune/inchiriere/arendare, după caz, prin atribuire directă, cu crescătorii de animale prevăzuți la alin. (1).

5. În condițiile art. 315 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ, bunurile proprietate publică pot fi concesionate prin atribuire directă companiilor naționale, societăților naționale sau societăților aflate în subordinea, sub autoritatea sau în coordonarea entităților prevăzute la art. 303 alin. (3)—(5), care au fost înființate prin reorganizarea regiilor autonome și care au ca obiect principal de activitate gestionarea, întreținerea, repararea și dezvoltarea respectivelor bunuri, dar numai până la finalizarea privatizării acestora. Totodată, potrivit prevederilor art. 312 alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ, concedentul are obligația de a atribui contractul de concesiune de bunuri proprietate publică prin aplicarea procedurii licitației.

6. În condițiile art. 129 alin. (6) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ, consiliul local hotărăște darea în administrare, concesionarea, închirierea sau darea în folosință gratuită a bunurilor proprietate publică a comunei, orașului sau municipiului, după caz, precum și a serviciilor publice de interes local, în condițiile legii. De asemenea, hotărăște vânzarea, darea în administrare, concesionarea, darea în folosință gratuită sau închirierea bunurilor proprietate privată a comunei, orașului sau municipiului, după caz, în condițiile legii.

7. Autorul obiecției menționează, în acest context, că art. 136 alin. (4) din Constituție prevede că bunurile proprietate publică sunt inalienabile, iar, în condițiile legii organice, ele pot fi date în administrare regiilor autonome ori instituțiilor publice sau pot fi concesionate ori închiriate. Reglementarea regimului concesiunii bunurilor proprietate publică este stabilit la secțiunea 3 „Concesionarea bunurilor proprietate publică” art. 302—331 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ. Consideră că art. 16 alin. (2) din Legea zootehniei nr. 32/2019, în care se prevede concesiunea terenurilor agricole aflate în proprietatea publică a unităților administrative teritoriale prin atribuire directă, reprezintă o modalitate de eludare a prevederilor legale citate.

8. În considerarea celor de mai sus, autorul obiecției apreciază că sunt încălcate dispozițiile art. 61 alin. (2) și art. 136

alin. (4) din Legea fundamentală, motiv pentru care solicită constatarea neconstituționalității Legii pentru modificarea art. 16 alin. (2) din Legea zootehniei nr. 32/2019 (PL-x nr. 463/2019).

9. În conformitate cu dispozițiile art. 16 alin. (3) din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, obiecția de neconstituționalitate a fost comunicată președinților celor două Camere ale Parlamentului, precum și Avocatului Poporului, pentru a comunica punctul lor de vedere.

10. **Președinții celor două Camere ale Parlamentului și Avocatul Poporului** nu au comunicat punctele lor de vedere asupra obiecției de neconstituționalitate.

CURTEA,

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

11. **Obiectul controlului de constituționalitate** îl constituie prevederile Legii pentru modificarea art. 16 alin. (2) din Legea zootehniei nr. 32/2019, care au următoarea redactare: Articol unic. — „**Alineatul (2) al articolului 16 din Legea zootehniei nr. 32/2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 53 din 21 ianuarie 2019, se modifică și va avea următorul cuprins:** «(2) Prin derogare de la prevederile art. 315 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ unitățile administrativ-teritoriale, respectiv comunele și orașele, care dețin în proprietate publică/privată sau în administrare terenuri cu destinație agricolă, libere de contract, pot încheia contracte de concesiune/inchiriere/arendare, după caz, prin atribuire directă, cu crescătorii de animale prevăzuți la alin. (1)»”.

12. Dispozițiile din Legea fundamentală invocate în susținerea obiecției de neconstituționalitate sunt cele ale art. 61 alin. (2) referitoare la principiul bicameralismului parlamentar și cele ale art. 136 alin. (4) potrivit cărora bunurile proprietate publică sunt inalienabile, iar, în condițiile legii organice, ele pot fi date în administrare regiilor autonome ori instituțiilor publice sau pot fi concesionate ori închiriate; de asemenea, ele pot fi date în folosință gratuită instituțiilor de utilitate publică.

13. În ceea ce privește verificarea îndeplinirii condițiilor de admisibilitate a prezentei obiecții de neconstituționalitate, prevăzute de art. 146 lit. a) teza întâi din Constituție și de art. 15 alin. (2) din Legea nr. 47/1992, Curtea reține că aceasta trebuie realizată sub aspectul titularului dreptului de sesizare, al termenului în care acesta este îndrituit să sesizeze instanța constituțională, precum și al obiectului controlului de constituționalitate. În jurisprudența sa, instanța de control constituțional a statuat că primele două condiții se referă la regularitatea sesizării instanței constituționale, din perspectiva legalei sale sesizări, iar cea de-a treia vizează stabilirea sferei sale de competență, astfel încât urmează a fi cercetate în ordinea anterioară, constatarea neîndeplinirii uneia având efecte dirimante și făcând inutilă analiza celorlalte condiții (a se vedea, în acest sens, Decizia nr. 334 din 10 mai 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 455 din 31 mai 2018, sau Decizia nr. 385 din 5 iunie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 488 din 13 iunie 2018).

14. Procedând la analiza elementelor mai sus enumerate, Curtea observă că, sub aspectul titularului dreptului de sesizare, prezenta obiecție de neconstituționalitate a fost formulată de Guvernul României care, în temeiul art. 146 lit. a) din Constituție și al art. 15 alin. (1) din Legea nr. 47/1992, are dreptul de a sesiza Curtea Constituțională pentru exercitarea controlului de constituționalitate *a priori*.

15. Cu privire la termenul în care poate fi sesizată Curtea Constituțională, se constată, potrivit fișei legislative, că legea

criticată în cauza de față a fost trimisă Președintelui României spre promulgare în data de 14 septembrie 2020, iar obiecția de neconstituționalitate a fost înregistrată la Curtea Constituțională în data de 28 septembrie 2020. Așadar, Curtea a fost legal sesizată, în interiorul termenului de promulgare de 20 de zile prevăzut de art. 77 alin. (1) din Constituție.

16. Referitor la obiectul sesizării, Curtea reține că acesta este reprezentat de o lege adoptată de cele două Camere ale Parlamentului, dar încă nepromulgată, astfel că se încadrează în dispozițiile art. 146 lit. a) teza întâi din Constituție.

17. Așadar, sesizarea de neconstituționalitate întrunește condițiile de admisibilitate prevăzute de lege, Curtea Constituțională constatând, în consecință, că a fost legal sesizată și este competentă, potrivit dispozițiilor art. 146 lit. a) din Constituție, precum și ale art. 1, 10, 15 și 18 din Legea nr. 47/1992, republicată, să soluționeze obiecția de neconstituționalitate.

18. Curtea observă că propunerea legislativă a fost inițiată de 3 deputați, cu titlul „Lege pentru modificarea art. 16 alin. (1) din Legea zootehniei nr. 32/2019”, conținând un articol unic, cu următoarea redactare: „La articolul 16 din Legea zootehniei nr. 32/2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 53 din 21 ianuarie 2019, alineatul (1) se modifică și va avea următorul cuprins: «Prin derogare de la prevederile art. 211—216 din Legea nr. 268/2001 privind privatizarea societăților ce dețin în administrare terenuri proprietate publică și privată a statului, cu destinație agricolă și înființarea Agenției Domeniilor Statului, cu modificările și completările ulterioare, Agenția Domeniilor Statului încheie contracte de concesiune/inchiriere/arendare, după caz, a terenurilor cu destinație agricolă, libere de contract, prin atribuire directă, în condițiile legii, cu crescătorii de animale, persoane fizice sau persoane juridice, care nu dispun de terenuri cu destinație agricolă concesionate/arendate/inchiriate, din următoarele specii: taurine, bubaline, suine, precum și cu crescătorii de păsări»”.

19. Curtea observă că, față de redactarea inițială a art. 16 alin. (1) din Legea nr. 32/2019, singura diferență rezidă în eliminarea, din enumerarea speciilor de animale, a ovinelor și a caprinelor.

20. Senatul a fost sesizat, în calitate de Cameră de reflecție, la data de 6 mai 2019. În cadrul acestei proceduri legislative au fost primite avizele favorabile de la Consiliul Legislativ și de la Consiliul Economic și Social.

21. A fost solicitat și punctul de vedere al Guvernului, care s-a exprimat în sens negativ, apreciind că „inițiativa legislativă nu este suficient argumentată, atât în ceea ce privește cerințele nutriționale ale ovinelor și caprinelor în perioada de stabulație ale mieilor și iezilor în perioada de creștere și îngrășare, cât și în ceea ce privește numărul de potențiali solicitanți și animalele deținute de către aceștia din fiecare specie și suprafața disponibilă pentru acestea, care să conducă la imposibilitatea beneficierii de terenuri agricole și pentru ovine și caprine în perioada de stabulație, care de cele mai multe ori este egală cu perioada de pășunat”.

22. De asemenea, Comisia pentru drepturile omului, culte și minorități, precum și Comisia pentru Agricultură, Industrie Alimentară și Dezvoltare Rurală au emis aviz, respectiv raport de respingere a propunerii legislative. În raportul acestei din urmă comisii, care a fost comisia sesizată în fond, respingerea a fost motivată prin faptul că, potrivit prevederilor art. 16 alin. (6) din Legea zootehniei nr. 32/2019, prevederile alineatelor (1), (2) și (4) nu sunt incidente asupra procedurilor privind crescătorii de animale ceea ce garantează asigurarea furajelor de bază prin pășunat pentru speciile erbivore și numai pentru perioada de vegetație, dar nu și pentru perioada de stabulație pentru care trebuie asigurată baza furajeră, obținută de pe terenurile agricole. Totodată, în același raport, s-a arătat că Legea

vânătorii și a protecției fondului cinegetic nr. 407/2006, cu modificările și completările ulterioare, și Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2013 privind organizarea, administrarea și exploatarea pajiștilor permanente și pentru modificarea și completarea Legii fondului funciar nr. 18/1991, prevăd că în perioada de stabulație pășunatul animalelor pe terenurile agricole și pe pajiști este interzis, ceea ce impune furajarea animalelor din stoc cu furaje fibroase, grosiere, concentrate, obținute de pe terenuri agricole.

23. La data de 7 octombrie 2019, Senatul a respins propunerea legislativă cu 80 de voturi pentru, 15 voturi împotriva și 3 abțineri.

24. Propunerea legislativă a fost apoi transmisă Camerei Deputaților, fiind înregistrată la data de 14 octombrie 2019.

25. Comisia juridică, de disciplină și imunități a avizat favorabil propunerea legislativă, la 17 decembrie 2019.

26. În schimb, Comisia pentru agricultură, silvicultură, industrie alimentară și servicii specifice a decis să supună plenului Camerei Deputaților propunerea legislativă după ce a formulat un amendament constând, pe de o parte, în eliminarea textului propus pentru art. 16 alin. (1) din Legea nr. 32/2019 și, pe de altă parte, în modificarea art. 16 alin. (2) din lege, motivat de „necesitatea respectării condițiilor legale cu privire la încheierea contractelor de concesiune/ închiriere/ arendare în cazul terenurilor agricole, proprietate publică sau privată unităților administrativ-teritoriale”. Totodată, în justificarea amendamentului s-a arătat că, „ținând cont de dispozițiile Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ, cu modificările și completările ulterioare, care stipulează că bunurile ce aparțin domeniului public sau privat, de interes local, se pot închiria sau concesiunea prin licitație publică [și] în considerarea faptului că procedura încheierii contractelor de închiriere/ concesiune/ arendare trebuie să fie realizată prin licitație publică și nu prin atribuire directă, așa cum prevede actuala formă a Legii zootehniei”, Comisia pentru agricultură, silvicultură, industrie alimentară și servicii specifice a apreciat că „actualele norme duc la imposibilitatea aplicării legii”, motiv pentru care „este necesară adoptarea urgentă” a amendamentului prezentat.

27. Analizând obiecția de neconstituționalitate, Curtea reține că, în ceea ce privește critica referitoare la nerespectarea prevederilor art. 61 alin. (2) din Constituție, care statuează cu privire la structura bicamerală a Parlamentului României și, implicit, la modul de funcționare a acestuia, autorul obiecției arată că legea votată de Camera Deputaților, în calitate de Cameră decizională, a avut un conținut complet diferit față de cel care a fost examinat, supus la vot și respins de Senat, ca primă Cameră sesizată.

28. Față de această afirmație, Curtea observă că, într-adevăr, forma adoptată de Camera Deputaților diferă de cea dezbătută și respinsă de Senat, vizând un alt text de lege decât cel asupra căruia a purtat propunerea legislativă inițială asupra căreia s-a pronunțat Senatul. Astfel, propunerea legislativă urmărea eliminarea crescătorilor de ovine și caprine dintre crescătorii de animale cu care Agenția Domeniilor Statului poate încheia contracte de concesiune/ închiriere/ arendare, după caz, a terenurilor cu destinație agricolă, libere de contract, prin atribuire directă. Senatul a respins această modificare, ținând cont de raportul Comisiei pentru Agricultură, Industrie Alimentară și Dezvoltare Rurală din care rezulta, în esență, că și crescătorilor de ovine și caprine ar trebui să li se ofere posibilitatea să încheie astfel de contracte, pentru a se asigura furajele de bază pentru speciile erbivore nu numai pentru perioada de vegetație, ci și pentru perioada de stabulație, în

condițiile în care Legea vânătorii și a protecției fondului cinegetic nr. 407/2006, cu modificările și completările ulterioare, și Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2013 privind organizarea, administrarea și exploatarea pajiștilor permanente și pentru modificarea și completarea Legii fondului funciar nr. 18/1991 prevăd că, în perioada de stabulație, pășunatul animalelor pe terenurile agricole și pe pajiști este interzis, ceea ce impune furajarea animalelor din stoc cu furaje fibroase, grosiere, concentrate, obținute de pe terenuri agricole.

29. Camera Deputaților, în calitate de Cameră decizională, a votat pe baza raportului Comisiei pentru agricultură, silvicultură, industrie alimentară și servicii specifice care, în spiritul aceleiași argument care a determinat respingerea legii de către Senat, ca primă Cameră sesizată, a înlăturat modificarea propusă pentru art. 16 alin. (1) din Legea nr. 32/2019, mai sus prezentată. Totodată, din rațiuni de rigoare legislativă, a votat amendamentul constând în modificarea art. 16 alin. (2) din aceeași lege.

30. Sub acest aspect, Curtea reține că art. 16 alin. (2) din Legea zootehniei nr. 32/2019 permite consiliilor județene și unităților administrativ-teritoriale, care dețin în proprietate publică/privată sau în administrare terenuri cu destinație agricolă, libere de contract, să încheie contracte de concesiune/ închiriere/ arendare, după caz, prin atribuire directă, în condițiile legislației în vigoare, cu crescătorii de animale prevăzuți la alin. (1). Modificarea votată de Camera Deputaților acestui text a constatat în eliminarea, din conținutul normativ al acestuia, a consiliilor locale și din înlocuirea sintagmei „*în condițiile legislației în vigoare*” cu sintagma „*prin derogare de la prevederile art. 315 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ*”.

31. Curtea constată că art. 315 din Codul administrativ permite concesiunea prin atribuire directă doar către anumite entități, cum ar fi, de exemplu, companiile naționale ori societățile naționale, nu și către persoanele fizice sau juridice, așa cum sunt crescătorii de animale, în cazul cărora este impusă atribuirea contractului de concesiune doar prin licitație publică. Art. 16 alin. (2) din Legea nr. 32/2019, în redactarea actuală, precizează că încheierea contractelor de concesiune/ închiriere/arendare prin atribuire directă se face „*în condițiile legislației în vigoare*”, respectiv Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 54/2006 privind regimul contractelor de concesiune de bunuri proprietate publică, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 569 din 30 iunie 2006, care, până la intrarea în vigoare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ, permitea atribuirea directă a contractelor de concesiune către persoanele fizice sau juridice. Având în vedere că la data de 9 iulie 2019 a intrat în vigoare Codul administrativ, care prin art. 597 alin. (2) lit. o) abrogă expres Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 54/2006, rezultă că la prevederile acestuia se referă trimiterea din Legea zootehniei nr. 32/2019 (care este anterioară Codului administrativ, fiind în vigoare de la 24 ianuarie 2019). Or, incidența art. 315 din Codul administrativ, care nu mai permite atribuirea directă a contractelor de concesiune către persoanele fizice sau juridice, ar conduce la lipsirea de eficiență a textului care oferă acest beneficiu crescătorilor de animale. Aceasta, deoarece aplicarea prevederilor art. 16 alin. (2) din Legea nr. 32/2019 ar fi blocată ca urmare a trimiterii la art. 315 din Codul administrativ care recunoaște posibilitatea concesiunii prin atribuire directă doar către anumite entități, excluzând implicit persoanele fizice sau juridice care se ocupă cu creșterea animalelor. Prin urmare, indiferent de conținutul enumerării speciilor de animale cuprinsă în art. 16 alin. (1) din Legea nr. 32/2019, crescătorii de animale, persoane fizice sau juridice,

ar fi în imposibilitatea de a încheia astfel de contracte prin atribuire directă, eludându-se în acest fel însuși scopul legii, acela de a oferi o facilitate crescătorilor de animale. Impunerea procedurii licitației ar conduce la prelungirea intervalului de timp în care crescătorii de animale ar putea obține folosința terenurilor necesare pentru obținerea furajelor, ceea ce ar influența negativ activitatea acestora. Din această perspectivă, introducerea, în cadrul procesului legislativ de la Camera Deputaților, în cuprinsul art. 16 alin. (2) din Legea nr. 32/2019, a precizării „*prin derogare de la prevederile Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ*” este în consonanță cu voința exprimată implicit de Senat prin respingerea propunerii legislative și menținerea crescătorilor de ovine și caprine în enumerarea persoanelor care pot beneficia de încheierea prin atribuire directă a contractelor de concesiune.

32. O altă modificare adusă textului actual al art. 16 alin. (2) din Legea nr. 32/2019 constă în eliminarea consiliilor județene din textul menționat, păstrându-se doar sintagma „unitățile administrativ-teritoriale”, cu precizarea „respectiv comunele și orașele”. Curtea observă că această modificare are doar rol de reconfigurare logică a textului, consiliile județene negăsindu-și locul în formula redacțională inițială, potrivit căreia „consiliile județene și unitățile administrativ-teritoriale, care dețin în proprietate publică/privată sau în administrare terenuri (...)”. Aceasta deoarece consiliile județene sunt autoritățile deliberative de la nivelul județului, neputând fi titularul niciunui tip de drept de proprietate, publică sau privată, asupra niciunui tip de bun, mobil ori imobil. Curtea s-a mai pronunțat cu privire la o problemă similară, constatând, prin Decizia nr. 117 din 6 martie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 336 din 8 mai 2014, că potrivit prevederilor art. 136 din Constituție, numai unitățile administrativ-teritoriale, respectiv comunele, orașele și județele, precum și municipiile declarate în condițiile legii, pot avea bunuri în proprietate publică sau privată și, ca urmare, consiliile județene și consiliile locale, în calitatea lor de autorități deliberative, nu pot avea un drept de proprietate publică, ci doar dreptul de administrare a bunurilor aflate în proprietatea publică sau privată a unităților administrativ-teritoriale. Așadar, în cauza de față, Curtea observă că eliminarea din text a consiliilor județene este determinată de rațiuni de tehnică legislativă, conferind textului claritate și coerență, prin îndepărtarea unei sintagme inutile, lipsită de aplicabilitate practică.

33. Având în vedere cele arătate, Curtea reamintește că s-a pronunțat cu privire la principiul bicameralismului, invocat de autorii obiecției de neconstituționalitate, printr-o bogată jurisprudență, ilustrative fiind, în acest sens, de exemplu, Decizia nr. 710 din 6 mai 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 358 din 28 mai 2009, Decizia nr. 413 din 14 aprilie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 291 din 4 mai 2010, sau Decizia nr. 1.533 din 28 noiembrie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 905 din 20 decembrie 2011. În esență, Curtea a stabilit două elemente principale care conduc la concluzia că în cadrul procedurii legislative a fost încălcat principiul bicameralismului. Astfel, pe de o parte, existența unor deosebiri majore de conținut juridic între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului și, pe de altă parte, existența unei configurații semnificativ diferite între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului.

34. Totodată, stabilind limitele principiului bicameralismului, prin Decizia nr. 1 din 11 ianuarie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 53 din 23 ianuarie 2012, Curtea a observat că aplicarea acestui principiu nu poate avea ca efect

„deturnarea rolului de Cameră de reflecție a primei Camere sesizate [...] în sensul că aceasta ar fi Camera care ar fixa în mod definitiv conținutul proiectului sau propunerii legislative (și, practic, conținutul normativ al viitoarei legi), ceea ce are drept consecință faptul că cea de-a doua Cameră, Camera decizională, nu va avea posibilitatea să modifice ori să completeze legea adoptată de Camera de reflecție, ci doar posibilitatea de a o aproba sau de a o respinge”. Sub aceste aspecte, „este de netăgăduit că principiul bicameralismului presupune atât conlucrarea celor două Camere în procesul de elaborare a legilor, cât și obligația acestora de a-și exprima prin vot poziția cu privire la adoptarea legilor; prin urmare, lipsirea Camerei decizionale de competența sa de a modifica sau de a completa legea astfel cum a fost adoptată de Camera de reflecție, deci de a contribui la procesul de elaborare a legilor, ar echivala cu limitarea rolului său constituțional și cu acordarea unui rol preponderent Camerei de reflecție în raport cu cea decizională în procesul de elaborare a legilor. Într-o atare situație, Camera de reflecție ar elimina posibilitatea Camerei decizionale de a conlucra la elaborarea actelor normative, aceasta din urmă putându-și doar exprima prin vot poziția cu privire la propunerea sau proiectul de lege deja adoptat de Camera de reflecție, ceea ce este de neconceput”.

35. De asemenea, Curtea a statuat, prin Decizia nr. 624 din 26 octombrie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 937 din 22 noiembrie 2016, că art. 75 alin. (3) din Constituție, folosind sintagma „decide definitiv” cu privire la Camera decizională, nu exclude, ci, dimpotrivă, presupune ca proiectul sau propunerea legislativă adoptată de prima Cameră sesizată să fie dezbătută în Camera decizională, unde i se pot aduce modificări și completări. Curtea a subliniat că, în acest caz, Camera decizională nu poate însă modifica substanțial obiectul de reglementare și configurația inițiativei legislative, cu consecința deturnării de la finalitatea urmărită de inițiator.

36. În cauza de față, Curtea constată că nu poate fi reținută existența unor deosebiri majore, substanțiale, de conținut juridic între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului. Astfel, prin eliminarea art. 16 alin. (1) din Legea nr. 32/2019 în redactarea propusă de inițiatorii săi, Camera Deputaților, în calitate de Cameră decizională, nu a făcut altceva decât să confirme poziția Senatului care a respins propunerea legislativă, în calitate sa de primă Cameră sesizată. În ceea ce privește modificările aduse prevederilor art. 16 alin. (2) din Legea nr. 32/2019, nu influențează substanța legii, fiind simple corecții de natură tehnico-legislativă, menite să clarifice redactarea acestora.

37. Referitor la critica de natură intrinsecă, Curtea observă că art. 136 alin. (4) din Constituție prevede că, în condițiile legii organice, bunurile proprietate publică pot fi date în administrare regiilor autonome ori instituțiilor publice sau pot fi concesionate ori închiriate, fără să facă nicio distincție după calitatea părții cu care titularul dreptului de proprietate publică încheie contractul de concesiune sau închiriere. Așadar, textul constituțional nu instituie niciun fel de restricție referitor la persoanele fizice sau juridice, acestea având dreptul să obțină încheierea unor astfel de contracte, în anumite condiții stabilite de legea organică. Sub acest aspect, modalitatea recunoscută de Codul administrativ este cea de atribuire a contractelor în urma licitației publice. Legea nr. 32/2019, de asemenea lege organică, permite atribuirea directă. Această derogare de la prevederile art. 315 din Codul administrativ nu reprezintă o nesocotire a dispozițiilor art. 136 alin. (4) din Constituție, ci o transpunere a acestora la nivel legal, prin reglementarea diferită a condițiilor de încheiere a contractelor de concesiune, particularizat la domeniul specific al legii, acela al zootehniei.

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

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

În numele legii

DECIDE:

Respinge, ca neîntemeiată, obiecția de neconstituționalitate și constată că Legea pentru modificarea art. 16 alin. (2) din Legea zootehniei nr. 32/2019 este constituțională în raport cu criticile formulate.

Definitivă și general obligatorie.

Decizia se comunică Președintelui României și se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I.

Pronunțată în ședința din data de 28 octombrie 2020.

PREȘEDINTELE CURȚII CONSTITUȚIONALE

prof. univ. dr. VALER DORNEANU

Magistrat-asistent,
Valentina Bărbățeanu

★

OPINIE SEPARATĂ

În dezacord cu soluția pronunțată de Curtea Constituțională cu majoritate de voturi formulăm prezenta **opinie separată**, considerând că sesizarea referitoare la neconstituționalitatea dispozițiilor **Legii pentru modificarea art. 16 alin. (1) din Legea zootehniei nr. 32/2019 se impunea a fi admisă și legea declarată neconstituțională în ansamblu**, întrucât **încalcă** prevederile:

— art. 61 alin. (2) din Constituție referitoare la **principiul bicameralismului**, precum și ale

— art. 136 alin. (4) din Constituție referitoare la **regimul proprietății publice**, inclusiv din perspectiva **reglementărilor europene obligatorii privitoare la regimul juridic al pieței interne și gestionarea resurselor naturale prin intermediul contractelor de concesiune**, în particular Directiva 2006/123/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 12 decembrie 2006 privind serviciile în cadrul pieței interne și Directiva 2014/23/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014 privind atribuirea contractelor de concesiune.

1.1. În ciuda celor reținute în decizia pronunțată de Curtea Constituțională în prezenta cauză, legea supusă controlului de constituționalitate și înregistrată la Camera Deputaților în calitate de camera decizională ca PL-x nr. 463/2019 a fost intitulată *Propunere legislativă pentru modificarea art. 16 alin. (1) din Legea zootehniei nr. 32/2019. Prin urmare ea nu viza și alin. (2) al art. 16 din Legea zootehniei*. Această propunere legislativă, care elimină sintagma „ovine și caprine” din cuprinsul alin. (1) al art. 16 din Legea zootehniei nr. 32/2019, a fost respinsă de Senat, în calitate de primă cameră sesizată. **Camera Deputaților, în calitate de cameră decizională, a adoptat o lege care se intitulează diferit și modifică nu alin. (1), ci alin. (2) al art. 16 din Legea zootehniei nr. 32/2019**, stabilind că:

„(2) Prin derogare de la prevederile art. 315 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ, unitățile administrativ-teritoriale, respectiv comunele și orașele, care dețin în proprietate publică/privată sau în administrare terenuri cu destinație agricolă, libere de contract, pot încheia contracte de concesiune/inchiriere/arendare, după caz, prin atribuire directă, cu crescătorii de animale prevăzuți la alin. (1).”

1.2. O consistentă și constantă jurisprudență a Curții Constituționale a stabilit că atunci când există (i) deosebiri majore de conținut juridic și (ii) o configurație semnificativ diferită între formele legii adoptate de cele două camere ale Parlamentului trebuie constatată încălcarea principiului bicameralismului, prevăzut de art. 61 alin. (2) din Constituție (a se vedea cu titlu de exemplu deciziile nr. 472/2008,

nr. 1.029/2008, nr. 710/2009, nr. 413/2010, nr. 1.533/2011, nr. 355/2014 etc.). Altfel spus, Curtea Constituțională a stabilit că, în cadrul procesului legislativ reglementat de Constituția României în vigoare și caracterizat prin bicameralism, modificările și completările pe care Camera decizională le poate aduce proiectului de lege sau propunerii legislative adoptate de prima Cameră sesizată trebuie să se raporteze la concepția generală reglementată de prima Cameră în acord cu scopul legii, altfel se ajunge ca o singură Cameră, anume cea decizională, să legifereze în mod exclusiv, ceea ce contravine principiului bicameralismului. Sau, în cuvintele Curții Constituționale, „Camera decizională nu poate modifica substanțial obiectul de reglementare și configurația inițiativei legislative, cu consecința deturnării de la finalitatea urmărită de inițiator” (a se vedea în acest sens deciziile nr. 624/2016 și nr. 89/2017). **În prezenta cauză nu întreg legiuitorul, Parlamentul bicameral al României, ci exclusiv camera decizională a schimbat titlul, conținutul și concepția generală a actului normativ, adoptând un act juridic complet diferit de cel supus aprobării prin propunerea legislativă, ceea ce echivalează cu încălcarea flagrantă a principiului bicameralismului consacrat de art. 61 alin. (2) din Constituția României**. Doar acest motiv era suficient pentru constatarea neconstituționalității extrinseci, deci în ansamblu, a legii de modificare a Legii zootehniei nr. 32/2019.

2.1. La motivul menționat se adaugă însă și motive de neconstituționalitate intrinsecă, proprii doar modificărilor aduse alin. (2) al art. 16 din Legea zootehniei nr. 32/2019 și care justifică neconstituționalitatea întregii legi deferite controlului de neconstituționalitate. Astfel, conținutul normativ al modificării aduse alin. (2) al art. 16 din Legea zootehniei nr. 32/2019 contravine regimului juridic al proprietății publice instituit prin art. 136 alin. (4) din Constituție și derogă atât de la Codul administrativ, care dezvoltă și pune în aplicare prevederile constituționale, cât și de la obligațiile asumate de România ca stat membru al Uniunii Europene și exprimate în reglementări cu caracter obligatoriu ce au prioritate față de dispozițiile contrare din legile interne, în conformitate cu art. 148 alin. (2) din Constituție.

2.2. În prezent, alin. (2) al art. 16 din Legea zootehniei nr. 32/2019 dispune:

„(2) *Consiliile județene și unitățile administrativ-teritoriale, care dețin în proprietate publică/privată sau în administrare terenuri cu destinație agricolă, libere de contract, încheie contracte de concesiune/inchiriere/arendare, după caz, prin atribuire directă, în condițiile legislației în vigoare, cu crescătorii de animale prevăzuți la alin. (1).*”

El se corelează cu prevederile alin. (3)—(5) ale art. 16 din Legea zootehniei nr. 32/2019 care precizează:

„(3) *Procedurile de concesiune/închiriere/arendare pentru crescătorii de animale prevăzuți la alin. (1) se aplică cu prioritate în prima sesiune, iar suprafețele destinate crescătorilor de animale sunt stabilite de concedent/locator înainte de concesiune/închiriere/arendare; în situația existenței mai multor cereri de concesiune/închiriere/arendare pe aceeași unitate de suprafață se aplică obligatoriu procedura concurențială.*

(4) *În vederea concesiunii/închiririi/arendării, după caz, crescătorii de animale, persoane fizice sau persoane juridice, trebuie să asigure încărcătura optimă de minimum 0,3 UVM/ha și să îndeplinească următoarele condiții:*

a) să aibă vechime în creșterea animalelor de cel puțin 5 ani dovedită cu înscrierea animalelor în Registrul național al exploatațiilor și Registrul agricol al unității administrativ-teritoriale unde se află terenurile cu destinație agricolă, cu excepția tinerilor fermieri crescători de animale;

b) să aibă sediul/punctul de lucru sau domiciliul dovedit cu acte de proprietate/înscrieri de la registrul comerțului sau documente de identitate pe raza unității administrativ-teritoriale unde se află terenurile cu destinație agricolă.

(5) *În situația în care crescătorii de animale prevăzuți la alin. (4) nu asigură încărcătura optimă de minimum 0,3 UVM/ha, concesiunea/închirierea/arendarea, după caz, se va încheia cu crescătorii de animale cu sediul/punctul de lucru sau domiciliul dovedit pe raza județului.”*

2.3. În esență, prevederile legale în vigoare stabilesc (i) **criterii și condiții** pentru concesiunea/închirierea/arendarea prin atribuire directă a terenurilor cu destinație agricolă libere de contract și (ii) impun **respectarea legislației în vigoare**, adică **aplicarea procedurii concurențiale** în situația existenței mai multor cereri de concesiune/închiriere/arendare pe aceeași unitate de suprafață. Altfel spus, prevederile în vigoare nu permit arbitrariul în atribuirea unor astfel de contracte prin care se gestionează resurse naturale aflate în proprietatea publică ori privată a statului și sunt conforme reglementărilor europene obligatorii și pe care statul român le-a asumat și le-a transpus în dreptul intern atât prin prevederile Codului administrativ, cât și prin reglementarea națională a contractelor de concesiuni (Legea nr. 100/2016 privind concesiunile de lucrări și concesiunile de servicii).

2.4. Odată cu intrarea în vigoare a legii criticate alin. (2) al art. 16 din Legea zootehniei nr. 32/2019 va dispune:

„**Prin derogare de la prevederile art. 315 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ, unitățile administrativ-teritoriale, respectiv comunele și orașele, care dețin în proprietate publică/privată sau în administrare terenuri cu destinație agricolă, libere de contract, pot încheia contracte de concesiune/închiriere/arendare, după caz, prin atribuire directă, cu crescătorii de animale prevăzuți la alin. (1).”**

2.5. Modificarea adusă alin. (2) al art. 16 din Legea zootehniei nr. 32/2019 derogă de la legislația în vigoare și **permite atribuirea directă a contractelor de concesiune/închiriere/arendare cu privire la terenurile cu destinație agricolă, în mod arbitrar, fără precizarea vreunor condiții sau criterii**, către crescătorii de animale prevăzuți la alin. (1) de către consiliile județene și unitățile administrativ-teritoriale care dețin în proprietate publică/privată sau în administrare astfel de terenuri. Această modalitate inedită de atribuire a unor contracte de concesiune/închiriere/arendare cu privire la terenuri proprietate publică sau privată a statului ori unităților administrativ-teritoriale încalcă pe de o parte regimul juridic al modalităților de exercitare a dreptului de proprietate publică stabilit de Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ ca o detaliere

și punere în aplicare a prevederilor constituționale, în particular prevederile art. 315 din acest Cod, precum și regimul juridic al pieței interne din cadrul Uniunii Europene, în particular prevederile Directivei 2006/123/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 12 decembrie 2006 privind serviciile în cadrul pieței interne și ale Directivei 2014/23/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014 privind atribuirea contractelor de concesiune.

2.6. Astfel, art. 315 din Codul administrativ, respectând prevederile obligatorii ale dreptului Uniunii Europene în materie, arată că **atribuirea directă în concesiune** a unor bunuri proprietate publică este posibilă

- (i) doar către **companii ori societăți care se află în subordinea autorităților publice** ale unităților administrativ-teritoriale și
- (ii) doar **dacă ele au ca obiect principal de activitate gestionarea, întreținerea, repararea și dezvoltarea respectivelor bunuri și**
- (iii) **numai până la finalizarea privatizării acestora.**

Art. 315 din Codul administrativ precizează explicit că instituie o excepție de la art. 312 din același act normativ, care arată că **atribuirea contractelor de concesiune de bunuri proprietate publică se face exclusiv prin licitație publică**. Dar această excepție are caracter limitat în timp („numai până la finalizarea privatizării” concesiionarului) și este dublu condiționată, între altele inclusiv de atribuirea către entități care la finalul procesului de privatizare se vor supune aceluiași reguli concurențiale ca toți ceilalți participanți din piață. Prin urmare, ea instituie doar un regim juridic tranzitoriu, până la finalizarea procedurilor de privatizare a operatorilor, și nu încalcă principiul general în conformitate cu care **contractele de concesiune/închiriere/arendare ale unor resurse naturale, cu atât mai mult cele care vizează resurse naturale prin definiție limitate, așa cum sunt terenurile agricole**, sunt atribuite prin **proceduri de selecție care oferă garanții depline în ceea ce privește imparțialitatea și transparența**, inclusiv **publicitatea adecvată a deschiderii, desfășurării și încheierii procedurii**. (a se vedea în acest sens și Hotărârea CJUE din 14 iulie 2016, C 458/14 & C 67/15)

2.7. Or, **atribuirea directă a terenurilor cu destinație agricolă către crescători de animale care nu dispun de terenuri cu destinație agricolă concesiunabile/arendate/închiriate, în mod arbitrar, adică fără precizarea vreunor condiții sau criterii ori a unor reguli procedurale de atribuire a unor astfel de resurse naturale**, echivalează cu încălcarea tuturor normelor juridice referitoare la exercitarea dreptului de proprietate publică în România și a celor referitoare la piața internă a Uniunii Europene. Chiar dacă acest arbitrar este, aparent, limitat doar la terenurile libere de contract, nimic nu împiedică transformarea în viitor a tuturor terenurilor agricole în unele libere de contract, ceea ce le-ar face susceptibile a fi supuse acestei modalități de atribuire în concesiune/închiriere/arendare și nu celei concurențiale. Aceasta echivalează cu încălcarea art. 136 alin. (4) din Constituție atât în dimensiunea sa de protecție a caracterului inalienabil al proprietății publice, cât și în dimensiunea sa de încadrare juridică a modalităților prin care, doar în condițiile unei legi organice, astfel de bunuri obiect al proprietății publice pot fi gestionate, inclusiv prin concesiune ori închiriere ori arendare. Prin urmare, și din punctul de vedere al conținutului normativ, legea deferită controlului de constituționalitate încalcă prevederile Constituției.

Pentru aceste motive considerăm că sesizarea vizând neconstituționalitatea dispozițiilor Legii pentru modificarea art. 16 alin. (1) din Legea zootehniei nr. 32/2019 se impunea a fi admisă și legea declarată neconstituțională în ansamblu.

Judecători,

dr. Livia Stanciu

prof. univ. dr. Elena-Simina Tănăsescu