



ROMÂNIA
CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
CABINETUL PREȘEDINTELUI



Palatul Parlamentului

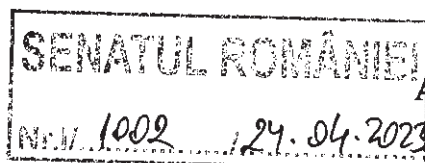
Calea 13 Septembrie nr. 2, Intrarea B1, Sectorul 5, 050725, București, România

Telefon: (+40-21) 313.25.31 Fax: (+40-21) 312.54.80

Internet: <http://www.ccr.ro>, E-mail: pres@ccr.ro

Dosar nr.1885A/2022

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
REGISTRATURĂ JURISDIȚIONALĂ
NR. 2704 / 24 APR 2023



Doamnei

ALINA ȘTEFANIA GORGHIU

PREȘEDINTELE SENATULUI

Biroul permanent al Senatului

L 301 / 25.04.2023

Vă comunicăm, alăturat, în copie, Decizia nr.19 din data de 15 februarie 2023, prin care Curtea Constituțională, cu unanimitate de voturi:

1. Admite obiecția de neconstituționalitate formulată de Președintele României și constată că dispozițiile art.14 alin.(1) și (4), ale art.21 alin.(1), ale art.30 alin.(1), ale art.72 lit.f), ale art.73 și ale art.74 alin.(1) – (3) din Legea acvaculturii sunt neconstituționale.

2. Respinge, ca neîntemeiată, obiecția de neconstituționalitate și constată că dispozițiile art.4 alin.(2) lit.a), c), h) și i), ale art.13 alin.(1), ale art.15 alin.(1), ale art.17, ale art.18 alin.(1), ale art.19, ale art.24 alin.(2), ale art.26, ale art.30 alin.(2), ale art.38 alin.(4), ale art.44, ale art.57 și ale art.77 din Legea acvaculturii, precum și legea, în ansamblul său, sunt constituționale în raport cu criticile formulate.

Vă asigurăm de deplina noastră considerație.

PREȘEDINTE,

[Redacted Signature]
MARIAN ENACHE



ROMÂNIA
CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

Dosar nr.1885A/2022

DECIZIA nr.19
din 15 februarie 2023

referitoare la obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor art.4 alin.(2) lit.a), c), h) și i), ale art.13 alin.(1), ale art.14 alin.(1) și (4), ale art.15 alin.(1), ale art.17, ale art.18 alin.(1), ale art.19, ale art.21 alin.(1), ale art.24 alin.(2), ale art.26, ale art.30 alin.(1) și (2), ale art.38 alin.(4), ale art.44, ale art.57, ale art.72 lit.f), ale art.73, ale art.74 alin.(1)–(3) și ale art.77 din Legea acvaculturii, precum și a legii, în ansamblul său

Marian Enache	- președinte
Mihaela Ciochină	- judecător
Cristian Deliorga	- judecător
Dimitrie-Bogdan Licu	- judecător
Laura-Iuliana Scântei	- judecător
Gheorghe Stan	- judecător
Livia Doina Stanciu	- judecător
Elena-Simina Tănăsescu	- judecător
Varga Attila	- judecător
Benke Károly	- prim-magistrat-asistent

1. Pe rol se află soluționarea obiecției de neconstituționalitate a Legii acvaculturii, obiecție formulată de Președintele României.

2. Obiecția de neconstituționalitate a fost înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.5912 din 22 iulie 2022 și constituie obiectul Dosarului Curții Constituționale nr.1885A/2022.

3. **În motivarea obiecției de neconstituționalitate**, se susține că legea criticată a fost adoptată tacit de Senat, iar de Camera Deputaților, Camera



decizională, cu un număr semnificativ de amendamente admise, potrivit raportului comun al Comisiei pentru agricultură, silvicultură, industrie alimentară și servicii specifice, al Comisiei pentru politică economică, reformă și privatizare și al Comisiei pentru mediu și echilibru ecologic.

4. Printre modificările aduse de Camera decizională se numără eliminarea faptei contravenționale de deținere, transport sau comercializare fără documente legale a peștelui și a altor viețuitoare acvatice obținute din acvacultură, precum și schimbarea concepției cu privire la conținutul infracțiunii de furt piscicol și la confiscarea bunurilor ce au fost folosite la săvârșirea infracțiunilor și contravențiilor prevăzute de legea criticată, aspecte prin care cea de-a doua Cameră se îndepărtează în mod radical și fără nicio justificare obiectivă de la scopul și filosofia inițiale ale legii. Așadar, în forma adoptată, legea criticată nesocotește principiul constituțional al bicameralismului, în virtutea căruia o lege nu poate fi adoptată de o singură Cameră, legea fiind, cu aportul specific al fiecărei Camere, opera întregului Parlament.

5. Se arată că, în forma adoptată de prima Cameră, art.72 lit.f) al legii sancționa contravențional fapta de deținere, transport sau comercializare fără documente legale a peștelui și a altor viețuitoare acvatice obținute din acvacultură; în schimb, în forma transmisă spre promulgare, fapta nu mai este sancționată, nici contravențional și nici penal. Astfel, textul legii, în forma adoptată de Camera Deputaților, reprezintă o schimbare de esență și se îndepărtează în mod fundamental atât de voința inițiatorilor, cât și de voința primei Camere sesizate, aceea de a încuraja desfășurarea activităților de pescuit și acvacultură în mod legal și sustenabil.

6. De asemenea, Camera decizională a schimbat concepția cu privire la conținutul infracțiunii reglementate de art.73 și confiscarea bunurilor ce au fost folosite la săvârșirea infracțiunilor și contravențiilor, prevăzută de legea criticată

la art.74. Astfel, în forma adoptată de prima Cameră, confiscarea era reglementată la art.70, care avea 3 alineate; în schimb, în forma adoptată de Camera decizională, la art.74 se detaliază procedura confiscării în nu mai puțin de 11 alineate. Astfel, dincolo de modificările terminologice, s-au reglementat dispoziții noi, neavute în vedere de Camera de reflecție.

7. Totodată, la Camera Deputaților a fost introdus în lege un capitol complet nou, neavut în vedere de prima Cameră, respectiv capitolul XII, intitulat „Cercetarea științifică, dezvoltarea tehnologică și inovarea în domeniul acvaculturii”, care conferă Ministerului Agriculturii și Dezvoltării Rurale noi atribuții și responsabilități în domeniu.

8. Prin urmare, aportul semnificativ sub aspect cantitativ și calitativ al Camerei Deputaților, în calitate de Cameră decizională, este de natură să contravină exigențelor principiului bicameralismului instituit de art.61 alin.(2) și art.75 din Constituție, aspect ce atrage neconstituționalitatea Legii acvaculturii, în ansamblul său.

9. Se susține că art.14 alin.(4) din legea criticată încalcă art.1 alin.(4) și alin.(5), art.102 alin.(1), art.136 și art.147 alin.(4) din Constituție, întrucât dispune trecerea terenurilor din domeniul public al statului pe care se află amplasate amenajările piscicole și terenurile aferente acestora, aflate în administrarea Agenției Naționale pentru Pescuit și Acvacultură (ANPA), în domeniul privat al statului prin hotărâre a Guvernului. Textul criticat face referire la art.361 alin.(1) din Codul administrativ, iar alin.(3) al acestuia prevede că în instrumentele de prezentare și motivare ale hotărârii prin care un bun trece din domeniul public în domeniul privat al statului se regăsește, în mod obligatoriu, justificarea temeinică a încetării uzului sau interesului public național sau local, după caz. Așadar, Guvernul, în virtutea rolului său constituțional, dezvoltat de prevederile Codului administrativ, decide, de la caz la caz, dacă încetarea uzului sau interesului public



este temeinic justificată, respectiv dacă este oportună luarea unei anumite măsuri de transfer interdomenial al bunurilor.

10. Or, formularea prevăzută de art.14 alin.(4) din legea criticată, prin folosirea verbului „trec”, impune *ope legis* trecerea terenurilor pe care se află amplasate amenajările piscicole și a terenurilor aferente acestora din domeniul public al statului în domeniul privat al statului. Deși – formal – norma criticată face trimitere la hotărârea Guvernului ca act juridic prin care ar opera trecerea terenurilor respective din domeniul public al statului în domeniul privat al statului, în realitate, legiuitorul nu instituie o procedură pe care executivul ar trebui să o parcurgă în situațiile în care Guvernul ar decide astfel de transferuri de la caz la caz, ci, prin modul de reglementare, legislativul se substituie deciziei executivului, toate terenurile pe care se află amplasate amenajările piscicole și terenurile aferente acestora urmând să fie supuse transferului, cu ignorarea totală a rațiunii funcției de administrare ce aparține Guvernului.

11. Totodată, art.14 alin.(4) reglementează trecerea terenurilor în domeniul privat „pe baza criteriilor” stabilite de art.361 alin.(1) din Codul administrativ, a anexei nr.2 la acesta și a prevederilor art.3 din Legea apelor nr.107/1996. Față de aceste prevederi, care nu stabilesc astfel de criterii, rezultă că sintagma din cuprinsul art.14 alin.(4) – „pe baza criteriilor stabilite” – este neclară. Această concluzie se impune cu atât mai mult cu cât nici norma criticată nu face o distincție între bunurile care fac obiectul exclusiv al proprietății publice și care, potrivit art.136 alin.(4) din Constituție, sunt inalienabile și alte bunuri proprietate publică neexclusivă, care pot fi trecute în domeniul privat.

12. În privința bunurilor care fac obiect exclusiv al proprietății publice, Curtea a reținut, cu valoare de principiu, că singura posibilitate de transmitere a acestor bunuri din domeniul public al statului în domeniul public al unităților administrativ-teritoriale este aceea *ut singuli* (în acel caz, prin legea organică de

modificare a legii organice prin care terenul a fost declarat obiect exclusiv al proprietății publice). Pentru celelalte bunuri, care nu constituie obiect exclusiv al proprietății publice, instanța constituțională a reținut că transferul se face în condițiile legii, respectiv pentru cele care trec din proprietatea publică a statului în cea a unităților administrativ-teritoriale, acesta se realizează în condițiile art.292 alin.(1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ, prin hotărâre a Guvernului. Așadar, prin modul de formulare a dispozițiilor art.14 alin.(4) din legea criticată, este neclar dacă trimiterea la actele normative amintite și transferul terenurilor din domeniul public în domeniul privat „pe baza criteriilor” acelor acte normative reprezintă, de fapt, o excludere a bunurilor care fac obiectul proprietății publice exclusive, situație în care acestea nu ar putea fi transferate în domeniul privat decât prin modificarea legii organice care le conferă acest regim juridic.

13. Nu în ultimul rând, se precizează că în jurisprudența sa Curtea a reținut că, în contextul inexistenței unei distincții clare a bunurilor care fac obiectul transferului intradomenial, din perspectiva apartenenței acestora la domeniul public sau privat al statului, la momentul transferului, caracterului imprecis al regimului juridic al unor bunuri imobile ori lipsei unei reglementări clare a înseși măsurii juridice dispuse de lege cu privire la unele dintre bunuri, mecanismul derogatoriu instituit de legea criticată este de natură să contravină principiului securității raporturilor juridice, în componenta sa referitoare la claritatea și previzibilitatea legii, prin nerespectarea normelor de tehnică legislativă, ceea ce determină afectarea regimului juridic de proprietate publică (Decizia nr.1 din 10 ianuarie 2014, paragraful 174). Or, norma de la art.14 alin.(4) din legea criticată prevede, fără niciun fel de distincție, că terenurile din domeniul public al statului pe care se află amplasate amenajările piscicole și terenurile aferente acestora, aflate în administrarea ANPA, trec în domeniul privat al



statului. Aplicarea acestei norme ar putea avea drept consecință chiar afectarea dreptului de proprietate al statului asupra terenurilor respective, aflate în domeniul public.

14. Încălcarea art.1 alin.(5), art.44 alin.(1) și (2) și a art.136 din Constituție este invocată prin prisma conținutului dispozițiilor legii, a lipsei de corelare a normelor cu ansamblul reglementărilor în vigoare, precum și a unor inconsecvențe, suprapuneri și contradicții normative. Prin amploarea acestor inconsecvențe contrare standardelor de calitate a legii și prin implicațiile pe care acestea le au asupra garantării proprietății publice și private a statului, se apreciază că legea este neconstituțională în ansamblul său.

15. Astfel, se arată că atribuțiile ANPA sunt parțial preluate din reglementările aflate în vigoare. Prin raportare la Ordonanța de urgență a Guvernului nr.23/2008 privind pescuitul și acvacultura, se arată că noile atribuții privind administrarea terenurilor din domeniul public și privat al statului pe care se află amplasate amenajările piscicole și exercitarea prerogativelor dreptului de administrare asupra terenurilor cu destinație agricolă aparținând domeniului public al statului, respectiv exercitarea prerogativelor dreptului de proprietate privată al statului asupra terenurilor cu destinație agricolă pe care se află amplasate amenajările piscicole au fost completate cu sintagma „terenurile aferente acestora”, respectiv cu sintagma „cele aferente acestora”, ceea ce face dispozițiile art.4 alin.(2) lit.a) și c) din legea criticată neclare, lipsite de precizie și previzibilitate, contrar art.1 alin.(5) din Constituție.

16. Din modul de redactare a normelor nu se poate deduce cu claritate dacă în sfera terenurilor cu privire la care ANPA va exercita aceste prerogative vor intra doar cele din domeniul agricol pe care se află amplasate amenajări piscicole, conform normei în vigoare, sau acestora li se vor adăuga alte terenuri

„afere” terenurilor în cauză ori, din contră, dacă terenurile „afere acestora” se referă, de fapt, la terenurile pe care sunt amplasate amenajări piscicole.

17. În cazul primei interpretări, nu este clară modalitatea prin care „terenurile afere” trec din administrarea unei alte autorități a statului [cum ar fi Agenția Domeniilor Statului - ADS sau agenția care administrează terenurile care sunt supuse regimului ariilor protejate] în administrarea ANPA sau situația în care, la momentul intrării în vigoare a legii criticate, o altă instituție publică exercită prerogativele dreptului de proprietate asupra acelor terenuri din domeniul privat al statului. Într-o asemenea situație, neclaritatea normei generează și un paralelism legislativ, conducând la suprapunerea competențelor celor două instituții centrale cu privire la exercitarea prerogativelor dreptului de proprietate asupra unor terenuri agricole aflate în domeniul privat al statului, respectiv cu privire la exercitarea dreptului de administrare asupra unor terenuri agricole aflate în domeniul public al statului. În plus, norma nu prevede niciun criteriu pentru stabilirea terenurilor afere acestora și nu delimitează sfera acestor terenuri prin raportare la amplasamentul amenajărilor piscicole.

18. În cea de-a doua interpretare, cea conform căreia sintagma „terenurile afere acestora” se referă la terenurile pe care sunt amplasate amenajări piscicole, norma este lipsită de claritate, întrucât aceasta dublează ipoteza dezvoltată inițial, contrar exigențelor privind calitatea legii prevăzute de art.1 alin.(5) din Constituție.

19. Având în vedere atribuțiile ANPA, cadrul legal dezvoltat în prezenta lege cu privire la vânzarea terenurilor, respectiv transferul domenal reglementat de art.14 alin.(4) sau operațiunea de vânzare prevăzută de art.30 alin.(1), norme în cuprinsul cărora se regăsește aceeași sintagmă criticată, neclaritatea cu privire la sfera terenurilor pentru care ANPA poate derula aceste operațiuni are implicații



directe asupra domeniului public și privat al statului, fiind încălcate și dispozițiile art.136 alin.(2)-(4) din Constituție.

20. Se arată că există o suprapunere a competențelor *ADS* și *ANPA*, astfel cum rezultă din art.4 alin.(1) și (2) din legea criticată, ceea ce este contrar art.1 alin.(5) din Constituție. În acest sens, se menționează că legea criticată intervine semnificativ asupra domeniului de competență al *ANPA* (stabilit, în prezent, prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr.23/2008), extinzând atribuțiile acestei instituții, însă fără a elimina suprapunerile cu privire la competența *ADS* 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 și fără a diminua rolul acestei instituții în exercitarea atribuțiilor statului în legătură cu terenurile cu destinație agricolă pe care sunt amplasate amenajări piscicole sau fără a elimina „amenajările piscicole” din enumerarea prevăzută la art.2 alin.(2) din Legea nr.268/2001. Singura modificare a acestor dispoziții se referă la lit.d) a alin.(3) care, potrivit art.77 din legea criticată, se abrogă. Așadar, din perspectiva suprapunerii atribuțiilor *ANPA* cu cele ale *ADS*, există un paralelism legislativ între atribuțiile menționate la art.4 lit.a), b), c), c¹) și d) din Legea nr.268/2001 și cele prevăzute la art.4 alin.(2) lit.a), c), h) și i) din legea criticată.

21. Se arată că există o suprapunere a competențelor organismelor fără personalitate juridică în materia privatizărilor societăților cu profil piscicol, așa cum este reglementată la art.13 din legea criticată, ceea ce contravine art.1 alin.(5) din Constituție. Astfel, pentru același operațiuni, respectiv pentru privatizarea societăților cu profil piscicol care dețin în exploatare terenuri cu destinație agricolă, constituite în conformitate cu Legea nr.15/1990 privind reorganizarea unităților economice de stat ca regii autonome și societăți comerciale, pentru administrarea acestora până la privatizare, respectiv pentru concesiunea sau

arendarea terenurilor proprietate publică sau privată a statului aflate în exploatarea acestora, în urma intrării în vigoare a legii criticate, două organisme fără personalitate juridică, reglementate în două acte normative primare distincte, vor avea aceeași competență legală, aspect ce presupune atât un paralelism legislativ, cât și o contradicție ce încalcă standardele de calitate a legii.

22. Cu privire la încălcarea art.1 alin.(5), art.44 alin.(1) și (2) și art.136 alin.(1), (2) și (4) din Constituție, se arată că, prin efectul cumulat al dispozițiilor art.14 alin.(4) și ale art.30 alin.(1), terenurile din domeniul public al statului pe care în prezent sunt construite amenajări piscicole și terenurile aferente acestora vor fi transferate în domeniul privat, iar, ulterior, vândute direct „proprietarilor de active piscicole care transmit o scrisoare de intenție și se obligă să mențină activitatea de acvacultură”. Se apreciază că, deși legiuitorul se bucură de o competență primară și exclusivă de a decide domeniul care constituie obiectul legiferării, aceasta nu poate fi exercitată în mod discreționar. Mai mult, având în vedere considerentele Deciziei nr.58 din 16 februarie 2022, paragraful 24, se apreciază că, în situația legii criticate, prin operarea transferului din domeniul public în domeniul privat al statului, precum și prin dispunerea vânzării tuturor terenurilor pe care sunt amplasate amenajări piscicole și a terenurilor aferente acestora, la simpla depunere a unei intenții de dobândire, legiuitorul și-a depășit rolul constituțional, afectând atât rolul Guvernului, cât și protecția proprietății publice, prin efectul cumulat al dispozițiilor art.14 alin.(4) și ale art.30 alin.(1) din Constituție.

23. În plus, condițiile pe care legiuitorul le-a stabilit pentru modalitatea în care se face această vânzare sunt neclare, lipsite de precizie și previzibilitate, încălcând standardele de calitate a legii, astfel cum acestea au fost dezvoltate în jurisprudența Curții Constituționale. Or, Codul administrativ prevede posibilitatea vânzării prin licitație publică a bunurilor din domeniul privat al statului, ceea ce



reprezintă o garanție legală a dreptului de proprietate, operațiune pentru care Codul administrativ consacră competența Guvernului. Prin norma criticată nu doar că se derogă implicit de la competența atribuită de Codul administrativ Guvernului, dar se stabilește o derogare și de la modalitatea de vânzare, aceasta urmând a se realiza obligatoriu și direct, iar nu prin licitație publică. De asemenea, condițiile stabilite de legiuitor pentru vânzare sunt ambigue și lacunare. Simpla transmitere a unei scrisori de intenție și obligarea la menținerea activității de acvacultură lipsesc norma de garanții necesare protejării dreptului de proprietate al statului. Spre exemplu, legea nu prevede perioada pentru care proprietarii de active piscicole se obligă să mențină activitatea de acvacultură și nici sancțiunea juridică aplicabilă contractului de vânzare-cumpărare, în ipoteza nerespectării acestei obligații. Mai mult, dezvoltarea acestor norme și garanții în normele metodologice de aplicare a legii, potrivit art.78 din legea criticată, ar contraveni art.73 alin.(3) lit.m) din Constituție, potrivit căruia regimul juridic general al proprietății și moștenirii se stabilește prin lege organică.

24. Din interpretarea coroborată a dispozițiilor art.1 lit.a) și c), ale art.2 alin.(2) și (3) din Legea nr.268/2001 și ale art.1 și 30 din Legea nr.15/1990, rezultă că terenurile proprietate publică și privată a statului pe care sunt construite amenajări piscicole, considerate terenuri agricole de Legea nr.268/2001, aflate în exploatarea societăților de stat, pot fi doar concesionate sau arendate. Societățile deținătoare de terenuri ocupate cu amenajări piscicole sunt cele menționate în enumerarea cuprinsă de lista inclusă în anexa nr.1 la Legea nr.268/2001, anexă ce prevede societățile deținătoare de terenuri cu destinație agricolă aflate în administrarea ADS, printre care se află și terenurile ocupate cu amenajări piscicole. Așadar, Legea nr.268/2001 permite ADS concesionarea sau arendarea terenurilor cu destinație agricolă aparținând domeniului public sau privat al statului, aflate în exploatarea societăților naționale, a institutelor și a stațiunilor de

cercetare și producție agricolă și a unităților de învățământ agricol și silvic, în timp ce legea criticată instituie obligativitatea vânzării terenurilor din domeniul privat al statului ocupate cu amenajări piscicole și aflate în exploatarea societăților cu profil piscicol, la simpla depunere a unei scrisori de intenție.

25. Se mai consideră că art.30 alin.(1) din legea criticată nu se limitează la a crea posibilitatea vânzării directe a terenurilor din domeniul privat al statului pe care sunt construite amenajări piscicole și a terenurilor aferente, ci instituie acest tip de vânzare ca o obligație ce trebuie executată atunci când se formulează o intenție de cumpărare. În plus, alin.(2) al aceluiași articol, conform căruia prețul de vânzare al terenului se stabilește în funcție de bonitatea terenului, care va fi determinată în baza unui raport de evaluare întocmit de un evaluator autorizat de Asociația Națională a Evaluatorilor Autorizați din România, este lacunar. Pentru garantarea corespunzătoare a dreptului de proprietate al statului, se apreciază că legea nu trebuie să se limiteze la a preciza că prețul terenului supus vânzării va fi stabilit de un evaluator, ci ar trebui să impună un mecanism și un set de criterii minimale de stabilire a prețului, pentru a exclude orice fel de abuzuri și a se asigura că acesta reflectă valoarea reală a bunului, în acord cu jurisprudența instanței constituționale.

26. Cu privire la încălcarea art.1 alin.(5) și art.147 alin.(4) din Constituție, se arată că din corelarea dispozițiilor art.2 pct.16, ale art.72 lit.f) și ale art.73 din legea criticată nu rezultă o delimitare clară între răspunderea contravențională și cea penală.

27. Art.73 incriminează activitatea de „extragere a peștelui”, iar art.72 lit.f) sancționează contravențional „pescuitul”, care, potrivit art.2 pct. 25–27 poate fi de control, de recoltă sau recreativ. Întrucât legea nu definește noțiunea de extragere, interpretarea acesteia se va realiza potrivit sensului comun al acestui termen, respectiv de „scoatere”, iar acțiunea de însușire a peștelui dintr-o



amenajare piscicolă este susceptibilă de a întruni atât elementele constitutive ale infracțiunii de furt piscicol, cât și pe cele ale contravenției prevăzute de art.72 lit.f) din legea criticată. Or, o astfel de neclaritate contravine art.1 alin.(5) din Constituție.

28. În ceea ce privește cantitatea, prin folosirea sintagmei „în parte” din cuprinsul art.2 pct. 17 în definiția furtului piscicol, este imposibil de stabilit în baza unor criterii obiective dacă subiectul poate avea reprezentarea că săvârșește o infracțiune, și nu o contravenție. De asemenea, în lipsa distincției între „pescuit” și „extragerea peștelui”, destinarii legii nu își pot adapta conduita și nici nu pot anticipa consecințele juridice ale acțiunii lor.

29. Prin urmare, normele art.72 lit.f) și ale art.73 sunt neclare și imposibil de pus în aplicare, creând confuzie și lipsind în acest mod legea de caracterul sancționator, care să asigure desfășurarea activităților de acvacultură în condiții de legalitate, avut în vedere la adoptarea sa.

30. În vederea respectării principiului legalității ce guvernează dreptul penal, consacrat chiar în primul articol din Codul penal, era necesară includerea în mod expres în conținutul normativ al reglementării a unor criterii în textul ce va incrimina infracțiunea de mai sus. Numai astfel se va putea realiza o configurare explicită a conceptelor și a noțiunilor folosite în noua reglementare, pentru a se asigura înțelegerea lor corectă și a se evita interpretările greșite și crearea unei practici judiciare neunitare în materie de tragere la răspundere penală pentru săvârșirea infracțiunii prevăzute și pedepsite de norma criticată. În aparență, inexistența oricăror criterii în conținutul normei de incriminare poate conduce la concluzia că această infracțiune vizează orice fel de criteriu; în realitate, această imprecizie în reglementare lasă loc arbitrarului în aplicare. În plus, lipsa de previzibilitate a normei nu permite destinatarului normei o corectă raportare la sfera de aplicare a infracțiunii, ceea ce conduce la insecuritate juridică.

31. Se arată că dacă infracțiunea prevăzută de art.73 vizează doar peștele, furtul piscicol are un obiect material mai extins, incluzând pe lângă pește și alte viețuitoare acvatice existente într-o amenajare piscicolă. Legiuitorul a reglementat o variantă asimilată infracțiunii de furt, denumită potrivit art.2 pct. 17 „furt piscicol”, cu privire la care stabilește, printr-o normă de trimitere, cadrul identic de sancționare prevăzut de Codul penal în cazul infracțiunii de furt. În acest mod, se creează o normă specială de incriminare care are o structură hibridă, prin asimilarea unor fapte prevăzute în legea criticată infracțiunii de furt din Codul penal, dar cu trimitere la regimul sancționator prevăzut în Codul penal. În condițiile în care extragerea apei sau a peștelui din amenajări piscicole întrunește oricum elementele constitutive ale infracțiunii de furt simplu sau calificat, potrivit Codului penal, modul defectuos de reglementare a infracțiunii prevăzute de art.73, în corelare cu art.2 pct. 16 și 17 din legea criticată, lipsește norma de claritate și previzibilitate și încalcă art.1 alin.(5) din Constituție, în componenta sa referitoare la calitatea legii. Mai mult, prin trimiterea la „legislația penală în vigoare”, fără indicarea normei din Codul penal în mod expres, lipsește, în mod suplimentar, norma de claritate, contrar normelor de tehnică legislativă.

32. Cu privire la încălcarea art.1 alin.(5), art.44 alin.(1) și (2) și art.147 alin.(4) din Constituție, se arată că art.74 din legea criticată reglementează confiscarea bunurilor folosite la săvârșirea „infracțiunilor de furt piscicol” și prevede la alin.(1) confiscarea uneltelor, a ambarcațiunilor de pescuit cu motoarele și rezervoarele aferente, a mijloacelor de transport, a armelor de foc și a oricăror alte bunuri utilizate în acest scop. Având în vedere lipsa de claritate a art.73, în consecință, art.74, prin trimiterea la „infracțiunile de furt piscicol”, devine inaplicabil. Art.74 alin.(2) se referă la „produsele din acvacultură rezultate din săvârșirea infracțiunilor și/sau contravențiilor, constând în pește, icre, alte viețuitoare și produse acvatice”, care sunt supuse confiscării și se pun la dispoziția



proprietarului de drept, dacă acesta nu este autor sau complice la săvârșirea infracțiunilor și/sau contravențiilor. Astfel, deși alin.(1) vorbește despre „bunuri care au fost folosite la săvârșirea infracțiunilor de furt piscicol”, alin.(2) adâncește confuzia creată de art.72 și 73 și include și faptele contravenționale în rândul faptelor care să impună confiscarea bunurilor utilizate la săvârșirea lor.

33. Nu se poate stabili cu exactitate dacă legiuitorul a avut în vedere ca prin art.74 să reglementeze o confiscare specială, în sensul celei reglementate de art.112 din Codul penal, sau o confiscare în sensul celei reglementate de art.5 alin.(3) din Ordonanța Guvernului nr.2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor. Această neclaritate este de natură să se răsfrângă și pe planul restituirii bunurilor proprietarului, ca formă de reparare a prejudiciului cauzat persoanei care s-a constituit parte civilă. Distincția este esențială, întrucât în materia confiscării speciale reglementată de Codul penal, instanța de judecată se pronunță cu privire la confiscare. Mai mult, confiscarea specială este incompatibilă cu restituirea bunului atunci când prejudiciul creat persoanei vătămate a fost recuperat de la autorul faptei penale, prin echivalent bănesc.

34. În cazul sancțiunii contravenționale complementare a confiscării, agentul constatat va dispune cu privire la aceasta, iar în cazul infracțiunii prevăzute de art.73, potrivit dispozițiilor art.404 alin.(4) din Codul de procedură penală, instanța de judecată ar trebui să fie singura competentă să dispună măsura de siguranță a confiscării speciale. Din analiza dispozițiilor art.74 alin.(8) și ale art.75 din legea criticată, nu se poate stabili dacă legiuitorul a intenționat crearea unui regim derogatoriu de la dispozițiile art.404 alin.(4) din Codul de procedură penală în privința organului competent să dispună măsura confiscării.

35. Dacă totuși legiuitorul a urmărit să instituie o confiscare specială ca măsură de drept penal, care constă în scoaterea forțată a unor bunuri, anume determinate de lege, din patrimoniul celor care le dețin și trecerea lor silită și

gratuită în patrimoniul statului, se impunea trimiterea la prevederile art.112 din Codul penal. Art.112 alin.(1) lit.b) din Codul penal instituie o condiție esențială ce trebuie îndeplinită pentru luarea măsurii de siguranță a confiscării speciale, și anume ca bunurile să aparțină făptuitorului, iar dacă nu îi aparțin lui, ci unei alte persoane, trebuie ca aceasta să știe că bunurile sale sunt folosite la săvârșirea unei infracțiuni. Or, art.74 din legea supusă controlului de constituționalitate nu conține astfel de garanții împotriva unor eventuale confiscări abuzive. În ipoteza în care bunul se află în posesia suspectului sau inculpatului, instanța de judecată poate dispune măsura confiscării speciale doar dacă persoana prejudiciată nu s-a constituit parte civilă în procesul penal, iar instanța nu a putut proceda din oficiu la restabilirea situației anterioare. Astfel, dacă instanța a dispus restituirea bunului persoanei vătămate care s-a constituit parte civilă în procesul penal, dispunerea confiscării speciale, ca măsură de siguranță, nu mai este posibilă. Aceste două măsuri sunt incompatibile și în cazul în care prejudiciul creat persoanei vătămate a fost deja reparat prin echivalent bănesc. Așadar, lipsa corelării normei criticate cu ansamblul reglementărilor în materie penală riscă să creeze atât dificultăți în aplicare, cât și o practică judiciară neunitară.

36. Dintr-o altă perspectivă, Codul de procedură penală reglementează la art.250 contestarea măsurilor asigurătorii, însă prin lipsa unor trimiteri exprese la reglementarea confiscării speciale din Codul penal ori la procedura contestării din Codul de procedură penală, măsurile impuse prin art.74 din legea criticată nu pot fi contestate.

37. Având în vedere aceste aspecte, legiuitorul a creat, prin dispoziții confuze, contradictorii și lipsite de claritate, precizie, previzibilitate și predictibilitate, cuprinse la art.74 din legea supusă controlului de constituționalitate, o stare de insecuritate juridică, contrar art.1 alin.(5) din Constituție.



38. Se mai arată că dispozițiile art.74 alin.(1) limitează confiscarea bunurilor la cele care au fost folosite la săvârșirea infracțiunii de furt piscicol. Or, potrivit art.112 alin.(1) lit.b) din Codul penal, sunt supuse confiscării speciale bunurile care au fost folosite, în orice mod, sau destinate a fi folosite la săvârșirea unei fapte prevăzute de legea penală, dacă sunt ale făptuitorului sau dacă, aparținând altei persoane, aceasta a cunoscut scopul folosirii lor.

39. Prevederile art.74 alin.(1) din legea criticată ar putea fi interpretate ca având un caracter special în raport cu dispozițiile generale ale art.112 din Codul penal, deoarece soluția preconizată are în vedere doar o anumită categorie de bunuri pentru care se poate dispune confiscarea. În aceste condiții, este neclar dacă alte categorii de bunuri, precum cele folosite imediat după săvârșirea infracțiunii de furt piscicol pentru a asigura scăparea făptuitorului sau păstrarea folosului ori a produsului obținut, dacă sunt ale făptuitorului sau dacă aparțin altei persoane și aceasta a cunoscut scopul folosirii lor, bunuri enumerate la art.112 alin.(1) lit.c) din Codul penal, vor fi supuse confiscării. În condițiile în care cele două norme nu sunt corelate, iar Codul penal reprezintă reglementarea generală în materie, în cazul săvârșirii infracțiunii de furt piscicol reglementate de art.73 din legea criticată, dificultatea delimitării sferei bunurilor care pot fi supuse confiscării încalcă standardele de calitate a legii prevăzute de art.1 alin.(5) din Constituție.

40. Potrivit art.74 alin.(3), în situația în care proprietarul este „autor/complice la săvârșirea contravențiilor/infracțiunilor” prevăzute de legea criticată, produsele de acvacultură menționate la art.74 alin.(2) se valorifică, iar contravaloarea lor se face venit la bugetul de stat. Așadar, bunurile nu sunt supuse, de fapt, confiscării, ci sunt ridicate ca urmare a dispunerii în cursul procesului penal a unei măsuri asigurătorii, în vederea luării ulterioare a măsurii de siguranță. Astfel, în cazul infracțiunii de furt piscicol, organele de constatare sunt și cele care dispun valorificarea bunurilor în condițiile legii, motiv pentru care norma apare

ca una derogatorie de la instituția sechestrului asigurator și de la dispozițiile art.252¹ din Codul de procedură penală. Or, modul defectuos de redactare și lipsa unor corelări cu legislația procesual penală în vigoare determină neclaritatea normei, ceea ce este contrar art.1 alin.(5) din Constituție.

41. Se mai arată că art.14 alin.(1) din legea criticată instituie în sarcina ANPA obligația de a efectua studiul de oportunitate al concesiunii, precum și pe cea de evaluare a acțiunilor deținute, fără a conține dispoziții cu privire la suportarea cheltuielilor efectuate pentru îndeplinirea acestor obligații sau cu privire la termenul în care se realizează aceste operațiuni și nici criteriile de evaluare a acțiunilor astfel încât să se asigure funcționalitatea normei juridice și executarea în condiții de obiectivitate a obligației instituite prin soluția legislativă propusă.

42. Totodată, art.13, art.14 alin.(1), art.15 alin.(1), art.17, art.18 alin.(1) și art.19 din lege nu sunt corelate cu dispozițiile art.1 și ale art.2 alin.(1) din Legea nr.173/2020 privind unele măsuri pentru protejarea intereselor naționale în activitatea economică, care interzic, pentru o perioadă de 2 ani, înstrăinarea acțiunilor deținute de stat la companiile și societățile naționale, la instituții de credit, precum și la orice altă societate la care statul are calitatea de acționar, indiferent de cota de capital social deținută. Se invocă Decizia Curții Constituționale nr.589 din 14 iulie 2020, paragraful 77.

43. Deși dispozițiile subsecvente ale art.19 din lege detaliază unele modalități de vânzare a acțiunilor, art.19 alin.(1) nu stabilește procedura de alegere a metodei de vânzare a acțiunilor și nici cine are competența de a decide modalitatea de vânzare, în funcție de care se aplică reguli diferite, potrivit art.19 alin.(2)-(8). Or, absența unor criterii, respectiv a precizării organului competent să adopte decizia privind modalitatea de vânzare a acțiunilor, lipsește norma de claritate și previzibilitatea, contrar art.1 alin.(5) din Constituție.



44. Se consideră că sintagma „pe durata executării contractului de vânzare” din cuprinsul art.21 alin.(1) din lege determină neclaritatea normei, întrucât contractul de vânzare-cumpărare este unul cu executare *uno ictu*, iar nu succesiv, ceea ce atrage inclusiv imposibilitatea de a determina pe ce durată se aplică dispoziția de neimpozitare, aspect contrar art.1 alin.(5) din Constituție. Art.24 alin.(2) din legea criticată este lipsit de claritate, contrar art.1 alin.(5) din Constituție, întrucât nu prevede ponderea criteriilor pe baza cărora se realizează selectarea ofertelor, în vederea concesiunii prin licitație, și nici nu indică un act *infralegal* în care acestea vor fi detaliate.

45. Ipoteza art.26 din legea criticată este lipsită de coerență în redactare, făcând practic imposibilă înțelegerea acesteia de către destinatarii săi. În acest sens, se arată că în măsura în care intenția legiuitorului a fost aceea de a reglementa procedura concesiunii prin negociere directă cu preselectie, prevăzută de art.26 din lege, ca o derogare de la regula privind atribuirea contractului de concesiune prin licitație prevăzută prin dispozițiile Codului administrativ, se impunea ca aceasta să fie prevăzută expres în cuprinsul legii. Sub acest aspect, prin norma de la art.23 alin.(1), legea criticată face trimitere la aplicabilitatea regulilor generale stabilite prin Codul administrativ, dar strict în privința inițiativei concesiunii, în sensul că aceasta poate aparține concedentului sau oricărui investitor interesat, conform prevederilor codului.

46. Art.30 alin.(2) din legea criticată este neclar, întrucât nu stabilește expres criteriile de selecție a evaluatorului respectiv și nici posibilitatea de contestare a raportului de evaluare întocmit și poate genera o aplicare abuzivă a mecanismului de transmitere a proprietății.

47. Art.38 alin.(4) din legea criticată este incomplet, fapt ce atrage neclaritatea sa, întrucât în practică se pot ivi situații imprevizibile, cazuri fortuite (la care noua lege nu face referire), de natură să atragă imposibilitatea obiectivă

de executare a obligațiilor impuse prin norma criticată. De asemenea, norma prevăzută de art.38 alin.(4) din legea criticată intră în contradicție cu art.4 din Legea apelor nr.107/1996 în privința folosirii resurselor de apă.

48. Art.44 din legea criticată conține dispoziții care creează confuzie în ceea ce privește rolul ANPA, având în vedere că acestea i se impune o obligație expresă de a adăuga sau elimina specii din portofoliul de specii al deținătorului înregistrării/licenței de acvacultură, fără a avea dreptul de a aprecia oportunitatea operării respectivelor modificări în Registrul operatorilor și unităților de acvacultură (ROUA). Totodată, articolul menționat prevedea vine în contradicție cu dispozițiile art.5 alin.(3) din Legea apelor nr.107/1996, conform cărora popularea cu elemente de ihtiofaună a unui corp de apă sau a unui sector de corp de apă se face doar cu specii indigene și cu acceptul autorității competente în domeniul apelor și al administratorului, în cazul ariilor naturale protejate.

49. Art.57 din legea criticată nu conține detalieri, fiind neclar cum anume se aplică „criteriul principal de recunoaștere” și la ce moment se raportează acesta. De asemenea, sunt neclare implicațiile recunoașterii/retragerii recunoașterii organizațiilor de producători/ profesionale din sectorul pescăresc, care este entitatea care realizează această recunoaștere și care este actul prin care se realizează această operațiune prevăzută de lege. Totodată, din conținutul lacunar al normei, nu se deduce dacă însăși constituirea organizațiilor profesionale, în temeiul art.55 din legea criticată, este condiționată de recunoașterea prevăzută la art.57 din lege.

50. Art.77 din legea criticată prevede că la data intrării în vigoare a legii se abrogă o serie de articole din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.23/2008, precum și orice alte dispoziții contrare legii analizate. Sintagma „orice alte dispoziții contrare prezentei legi” nu respectă normele de tehnică legislativă impuse de Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru



elaborarea actelor normative, având în vedere că art.65 alin.(3) din Legea nr.24/2000 prevede că, în vederea abrogării, dispozițiile normative vizate trebuie determinate expres, începând cu legile și apoi cu celelalte acte normative, prin menționarea tuturor datelor de identificare a acestora. Potrivit articolului criticat, abrogarea doar a unor norme din cuprinsul Ordonanței de urgență a Guvernului nr.23/2008, fără o corelare reală a celor două acte normative care se suprapun parțial din perspectiva obiectului de reglementare, îngreunează procesul de identificare a normelor rămase în vigoare și care pot fi aplicate. În mod similar, aceeași dificultate de identificare a normelor contrare se aplică și în cazul Legii apelor nr.107/1996. În cazul legii criticate nu sunt menționate expres dispozițiile contrare care vor fi abrogate, norma fiind imprecisă și făcând practic imposibilă identificarea acelor dispoziții contrare legii deduse controlului de constituționalitate. Mai mult, având în vedere dimensiunea actului normativ criticat, domeniile în care acesta intervine, complexitatea acestora, dar și contradicțiile cu alte acte normative semnalate anterior, se apreciază că norma contravine principiului securității raporturilor juridice și standardelor de calitate a legii dezvoltate de Curtea Constituțională, prin raportare la art.1 alin.(5) din Constituție.

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

52. **Guvernul** apreciază că obiecția de neconstituționalitate este întemeiată.

53. Se arată că, din analiza procesului legislativ, rezultă că legea criticată a fost adoptată de către Senat într-o anumită formă, iar Camera Deputaților a adoptat-o într-o formă modificată în mod semnificativ, existând diferențe majore

între cele două forme, context în care sunt create premisele încălcării principiului bicameralismului.

54. Operațiunea juridică de trecere a unor terenuri din domeniul public în cel privat al statului se circumscrie domeniului de reglementare a actelor cu caracter infralegal, administrativ și nu corespunde finalității constituționale a activității de legiferare, care presupune reglementarea unei sfere cât mai largi de relații sociale generale, în cadrul și în interesul societății. Din această perspectivă, se arată că actul normativ criticat este de natură a contraveni dispozițiilor art.1 alin.(4) din Constituție referitor la principiul separației și echilibrului puterilor în stat, Parlamentul intrând în sfera de competență a autorității executive, singura autoritate publică având atribuții în organizarea executării legilor, prin adoptarea actelor cu caracter administrativ. Prin urmare, competența Parlamentului de a adopta o lege cu un astfel de obiect de reglementare contravine principiului separației puterilor în stat, prevăzut de art.1 alin.(4) din Constituție, și rolului Parlamentului, prevăzut de art.61 alin.(1) din Constituție.

55. Se consideră că legea supusă controlului conține o serie de inconsecvențe, suprapuneri și contradicții, fiind nesocotite normele de tehnică legislativă prevăzute de art.17 din Legea nr.24/2000 privitoare la asanarea legislației, afectând în acest fel calitatea normei juridice. Din modul de redactare a normelor nu se poate deduce cu claritate delimitarea sferei terenurilor supuse reglementărilor legii criticate în raport cu terenurile cu destinație agricolă supuse reglementării Legii nr.268/2001. Totodată, analizând art.4 alin.(2) lit.a), c), h), i) din legea criticată, se poate observa generarea unui paralelism legislativ în ceea ce privește atribuțiile instituite în sarcina ANPA și atribuțiile ADS prevăzute în art.4 alin.(1) lit.a), b), c), c¹) și d) din Legea nr.268/2001. Or, suprapunerea competențelor a două instituții centrale cu privire la exercitarea prerogativelor dreptului de proprietate asupra unor terenuri agricole aflate în domeniul privat al



statului, respectiv cu privire la exercitarea dreptului de administrare asupra unor terenuri agricole aflate în domeniul public al statului, fără a prevedea un criteriu care să delimiteze sfera acestor terenuri prin raportare la amplasamentul amenajărilor piscicole, este de natură a crea confuzii și neclarități cu privire la sfera terenurilor pentru care ANPA poate derula aceste operațiuni și de a afecta domeniul public și privat al statului, fiind încălcate dispozițiile art.136 alin.(2)–(4) din Constituție. De asemenea, se poate observa o suprapunere a competențelor organismelor fără personalitate juridică în materia privatizărilor societăților cu profil piscicol reglementate în art.13 din legea criticată cu cele prevăzute în art.5¹ din Legea nr.268/2001, astfel că două organisme fără personalitate juridică, reglementate în două acte normative primare distincte, vor avea aceeași competență legală, aspect ce încalcă standardele de calitate a legii prin raportare la art.1 alin.(5) din Constituție. Or, pentru a fi respectată de destinatarii săi, legea trebuie să îndeplinească anumite cerințe de claritate și previzibilitate în vederea adaptării conduitei acestora în mod corespunzător.

56. În ceea ce privește critica referitoare la încălcarea art.1 alin.(5) și art.147 alin.(4) din Constituție prin art.73 din legea criticată, se arată că, dacă infracțiunea de furt prevăzută de acest text vizează exclusiv peștele, la care se adaugă apa din amenajările piscicole, furtul piscicol (definit la art.2 din legea criticată) prevede un obiect material mai extins, incluzând pe lângă pește și orice alte viețuitoare acvatice existente într-o amenajare piscicolă, ca rezultat al activității de acvacultură. Pe lângă acestea, se poate observa că acțiunea de însușire a apei din amenajările piscicole, fără acordul administratorului fermei piscicole, reprezintă infracțiune de furt, deși aceasta nu figurează în cuprinsul definiției infracțiunii de „furt piscicol”. În lipsa cunoașterii voinței reale a legiuitorului, s-ar putea afirma *ad absurdum* că prin forma normei de incriminare de la art.73, acesta de fapt dorește limitarea sferei de incriminare exclusiv la

situația însușirii peștelui, nu și a altor viețuitoare acvatice. În condițiile unei astfel de limitări, nu se mai impune *de plano* reglementarea unei variante asimilate a infracțiunii de furt, de vreme ce activitatea de acvacultură vizează creșterea sau cultivarea de organisme acvatice în orice stadiu al ciclului lor de viață. Privind dintr-o altă perspectivă această necorelare, prin raportare la exigențele respectării normelor de tehnică legislativă, în cazul incriminării unor conduite antisociale nu este necesară introducerea corelativă a unei definiții a infracțiunii nou-introduse, din moment ce oricum conținutul constitutiv al acesteia poate rezulta, în mod obiectiv, din analiza elementelor structurale ale acesteia (subiect, obiect juridic, obiect material, latură obiectivă, latură subiectivă etc.). Totuși, în măsura în care s-a decis păstrarea incriminării în cuprinsul art.73 și având în vedere specificul obiectului de reglementare, era necesară redenumirea acesteia, în sensul menționării infracțiunii de furt piscicol, astfel cum este denumită în prezent în cuprinsul art.2 din legea criticată.

57. În concluzie, ținând cont de această necorelare existentă, se apreciază că nu poate rezulta cu claritate care este intenția de reglementare a legiuitorului, fapt care conduce la o lipsă de previzibilitate a normei, afectându-se, astfel, dispozițiile art.1 alin.(5) din Constituție, în componenta sa privind calitatea legii.

58. O a doua chestiune care se impune a fi analizată este cea legată de necesitatea introducerii unei astfel de infracțiuni în cuprinsul acestei legi. Se arată că legiuitorul intenționează crearea unei variante asimilate a infracțiunii de furt (pe care în articolul privind definirea unor termeni o denumeste „furt piscicol”), având un obiect material limitat de specificul reglementării, cu privire la care stabilește, printr-o normă de trimitere, cadrul identic de sancționare prevăzut de Codul penal în cazul infracțiunii de furt. Așadar, se creează o normă specială de incriminare cu o structură hibridă, prin asimilarea conduitei antisociale regăsite la infracțiunea de furt din Codul penal (cu o limitare specifică a obiectului material),



dar cu introducerea unei norme de trimitere la regimul sancționator prevăzut la aceasta din urmă. Având în vedere această opțiune legislativă, se apreciază că nu se impune o astfel de incriminare din moment ce acțiunea de extragere a peștelui, precum și a apei din amenajările piscicole, fără acordul administratorului fermei piscicole, întrunește oricum *de plano* elementele constitutive ale infracțiunii de furt simplu sau calificat, după caz.

59. Este adevărat că pot exista situații când legi speciale prevăd norme de incriminare având un conținut similar cu cel regăsit în cazul unor infracțiuni din Codul penal, însă utilitatea unei astfel de reglementări poate fi dată, de exemplu, de existența unui regim sancționator mai sever decât cel prevăzut în cazul normei generale. În acest caz, legiuitorul apreciază că, având în vedere unele elemente care particularizează conținutul constitutiv al infracțiunii prevăzute de legea specială, se impune atașarea unui regim sancționator agravat, în vederea combaterii eficace a fenomenului infracțional specific. Or, în acest caz, cu excepția obiectului material particularizat la specificul obiectului de reglementare, nu există niciun element care să impună crearea unei norme speciale de incriminare, în condițiile în care se menține același regim de sancționare. Se mai arată că, potrivit expunerii de motive care a însoțit Proiectul noului Cod penal, unul dintre obiectivele urmărite de legiuitor prin adoptarea acestuia a fost cel legat de crearea unui cadru legislativ coerent în materie penală, cu evitarea suprapunerilor inutile de norme în vigoare existente în vechiul Cod penal, precum și în legile speciale. Prin urmare, o astfel de abordare bazată pe crearea din nou a unor paralelisme legislative poate pune reale probleme din perspectiva coerenței de reglementare urmărite de legiuitorul noului Cod penal. Nu se impune crearea, în mod artificial, a unei norme speciale de incriminare cu același conținut și aceleași limite de pedeapsă ca cele regăsite în cazul normei generale, ceea ce afectează calitatea normei juridice.

60. O a treia problemă identificată este cea legată de o eventuală suprapunere a conținutului constitutiv al infracțiunii de la art.73 din legea criticată cu cel al contravenției prevăzute de art.72 lit.f) din același act. În măsura în care se menține norma de incriminare prevăzută la art.73, în lipsa definirii noțiunii de „extragere”, aceeași conduită antisocială de însușire, fără drept, a peștelui aparținând altei persoane va întruni atât elementele constitutive ale infracțiunii de furt piscicol, cât și pe cele ale contravenției prevăzute de art.72 lit.f) din legea criticată. O astfel de suprapunere legislativă face ca norma să fie lipsită de previzibilitate, conducând la încălcarea dispozițiilor art.1 alin.(5) din Constituție.

61. Cu privire la critica referitoare la încălcarea art.1 alin.(5), art.44 alin.(1) și (2) și art.147 alin.(4) din Constituție prin art.74 din legea criticată, se arată că acesta reglementează confiscarea bunurilor folosite la săvârșirea infracțiunilor de furt piscicol, iar la alin.(1) prevede în mod expres confiscarea uneltelor, a ambarcațiunilor de pescuit cu motoarele și rezervoarele aferente, a mijloaceor de transport, a armelor de foc și a oricăror alte bunuri utilizate în acest scop. Din analiza de ansamblu a art.74 rezultă că se realizează o îmbinare nepermisă în cuprinsul aceluiași articol a instituției confiscării speciale prevăzute de Codul penal cu instituția sancțiunii complementare a confiscării bunurilor destinate, folosite sau rezultate din contravenții, prevăzută de Ordonanța Guvernului nr.2/2001. Or, pentru a respecta normele de calitate ale legii, se impune o reglementare separată a regimului juridic al confiscării speciale măsură de siguranță, respectiv a regimului juridic al confiscării bunurilor ca sancțiune contravențională complementară.

62. Din alin.(1) al art.74 rezultă că intenția legiuitorului este cea de a limita confiscarea bunurilor doar la cele care au fost efectiv folosite la săvârșirea infracțiunii de furt piscicol. Prin urmare, bunurile destinate a fi folosite la săvârșirea infracțiunii de furt piscicol, deci cele care nu au și fost efectiv folosite,



nu vor putea fi supuse măsurii de siguranță a confiscării speciale. Extinzând raționamentul, având în vedere caracterul special al reglementării, nici celelalte categorii de bunuri regăsite în cuprinsul art.112 alin.(1) din Codul penal nu vor putea fi confiscate. O astfel de soluție nu poate fi reținută, având finalitatea de a eluda scopul măsurii de siguranță, acela de a înlătura o stare de pericol existentă cu privire la anumite bunuri, precum și de a preveni săvârșirea unor noi fapte prevăzute de legea penală. Astfel fiind, se încalcă art.1 alin.(5) din Constituție.

63. Din analiza alin.(2) al art.74 se poate observa că se realizează un amestec nepermis între măsura de siguranță a confiscării speciale și restituirea bunurilor proprietarului, ca formă de reparare a prejudiciului cauzat părții civile. În acest context, se menționează că în ipoteza în care bunul dobândit se află în continuare în posesia suspectului sau inculpatului ori dacă nu există probe că acesta ar fi înstrăinat bunul dobândit, instanța de judecată poate dispune măsura confiscării speciale doar dacă persoana prejudiciată nu s-a constituit parte civilă în procesul penal, coroborat cu faptul că nici instanța nu a putut să procedeze din oficiu la restabilirea situației anterioare. Prin urmare, nu este posibilă dispunerea de către instanță a măsurii de siguranță a confiscării speciale asupra aceluiași bun în condițiile în care instanța a dispus restituirea acestuia persoanei vătămate care s-a constituit parte civilă în cursul procesului penal. De asemenea, cele două măsuri (confiscarea, respectiv restituirea bunului) sunt incompatibile și în ipoteza în care prejudiciul creat persoanei vătămate a fost reparat de suspect sau inculpat prin echivalent bănesc. În cazul contravențiilor, regimul juridic al confiscării operează în mod distinct de cel aplicabil în cazul comiterii unei fapte prevăzute de legea penală. Așadar, dacă în cazul sancțiunii contravenționale complementare organul abilitat să o dispună este agentul constatator, în ipoteza comiterii unei infracțiuni singurul organ judiciar abilitat să dispună măsura de siguranță a confiscării speciale este instanța de judecată. Având în vedere aceste aspecte,

normele legii criticate sunt de natură a crea confuzii, fiind lipsite de claritate, precizie, predictibilitate, creând, contrar art.1 alin.(5) din Constituție, o stare de insecuritate juridică.

64. Alin.(3) al art.74 aduce în discuție o eventuală suprapunere între măsura confiscării speciale și măsura sechestrului asigurător, fapt care conduce la o lipsă de previzibilitate a normei. Astfel, deși se vorbește de confiscare, se poate concluziona că, de fapt, bunurile nu sunt supuse confiscării, ci sunt ridicate ca urmare a dispunerii în cursul procesului penal a unei măsuri asigurătorii, în vederea luării ulterioare a măsurii de siguranță. O altă problemă identificată este legată de modul de punere în aplicare a măsurii sechestrului asigurător. Potrivit formei propuse prin legea criticată, privind dintr-o anumită perspectivă, se poate crea impresia că prin această opțiune legislativă se instituie o normă derogatorie de la cele ale Codului de procedură penală care privesc procedura aplicabilă sechestrului, precum și condițiile aplicabile cazurilor speciale de valorificare a bunurilor mobile sechestrate. Însă modul defectuos de redactare și lipsa unor corelări cu legislația procesual penală în vigoare determină neclaritatea normei juridice, ceea ce este contrar art.1 alin.(5) din Constituție.

65. În ceea ce privește critica privind inconsecvențele și contradicțiile anumitor norme din legea în cauză [a se vedea, în acest sens, art.14 alin.(1), art.15 alin.(1), art.18 alin.(1), art.19 alin.(1), art.21 alin.(1), art.24 alin.(2), art.26, art.30 alin.(2), art.38 alin.(4), art.44, art.57 și art.77] prin raportare la art.1 alin.(5) din Constituție, se arată că aceasta este întemeiată, din analiza prevederilor legale antemenționate rezultând lipsa de coerență, previzibilitate și instabilitate legislativă a acestora, fapt ce poate crea confuzii în aplicarea respectivelor norme.

66. **Președinții celor două Camere ale Parlamentului** nu au comunicat punctele lor de vedere asupra obiecției de neconstituționalitate.



67. La dosarul cauzei, Patronatul Peștelui din România, Asociația Organizația pentru Apărarea Drepturilor Omului - O.A.D.O. din București și Asociația Națională a Producătorilor din Pescărie ROMFISH din București, în calitate de *amicus curiae*, au depus un punct de vedere în sensul respingerii, ca neîntemeiată, a obiecției de neconstituționalitate.

68. La termenul de judecată fixat pentru data de 5 octombrie 2022, Curtea a dispus amânarea începerii dezbaterilor asupra cauzei, succesiv, pentru data de 26 octombrie 2022 și data de 16 noiembrie 2022. La această ultimă dată, având în vedere cererea de întrerupere a deliberărilor pentru o mai bună studiere a problemelor ce formează obiectul cauzei, Curtea, în temeiul art.57 și al art.58 alin.(3) din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, a amânat pronunțarea pentru data de 14 decembrie 2022, când a constatat că nu sunt prezenți toți judecătorii care au participat la dezbateri, potrivit art.58 alin.(1) teza întâi din Legea nr.47/1992, și, în temeiul art.57 din Legea nr.47/1992 și al art.56 alin.(2) din Regulamentul de organizare și funcționare a Curții Constituționale, a amânat pronunțarea pentru data de 31 ianuarie 2023. La această dată, având în vedere cererea de întrerupere a deliberărilor pentru o mai bună studiere a problemelor ce formează obiectul cauzei, în temeiul art.57 și al art.58 alin.(3) din Legea nr.47/1992, Curtea a amânat pronunțarea asupra cauzei pentru data de 15 februarie 2023, când a pronunțat prezenta decizie.

CURTEA,

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

69. **Obiectul controlului de constituționalitate**, astfel cum a fost formulat, îl constituie Legea acvaculturii, în ansamblul său. Având în vedere

motivarea autorului obiecției de neconstituționalitate, Curtea reține ca obiect al controlului de constituționalitate dispozițiile art.4 alin.(2) lit.a), c), h) și i), ale art.13 alin.(1), ale art.14 alin.(1) și (4), ale art.15 alin.(1), ale art.17, ale art.18 alin.(1), ale art.19, ale art.21 alin.(1), ale art.24 alin.(2), ale art.26, ale art.30 alin.(1) și (2), ale art.38 alin.(4), ale art.44, ale art.57, ale art.72 lit.f), ale art.73, ale art.74 alin.(1)–(3) și ale art.77 din Legea acvaculturii, precum și legea, în ansamblul său.

70. Textele constituționale invocate în susținerea obiecției de neconstituționalitate sunt cele ale art.1 alin.(4) privind principiul echilibrului și separației puterilor în stat și alin.(5) privind exigențele de calitate a legii și principiul securității juridice, ale art.44 alin.(1) și (2) privind dreptul de proprietate privată, ale art.61 alin.(2) privind structura Parlamentului, ale art.75 alin.(1) privind sesizarea Camerelor, ale art.102 alin.(1) privind actele Guvernului, ale art.136 privind proprietatea statului și ale art.147 alin.(4) privind obligativitatea deciziilor Curții Constituționale.

(1.) Admisibilitatea obiecției de neconstituționalitate

71. În prealabil examinării obiecției de neconstituționalitate, Curtea are obligația verificării condițiilor de admisibilitate ale acesteia, prin prisma titularului dreptului de sesizare, a termenului în care acesta este îndrituit să sesizeze instanța constituțională, precum și a obiectului controlului de constituționalitate. Dacă primele două condiții se referă la regularitatea sesizării instanței constituționale, din perspectiva legalei sale sesizări, cea de-a treia vizează stabilirea sferei sale de competență, astfel încât urmează să fie cercetate în ordinea antereferită, iar constatarea neîndeplinirii uneia dintre ele are efecte dirimante, făcând inutilă analiza celorlalte condiții (Decizia Curții Constituționale nr.66 din 21 februarie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.213 din 9 martie 2018, paragraful 38).



72. Obiecția de neconstituționalitate îndeplinește condițiile prevăzute de art.146 lit.a) teza întâi din Constituție atât sub aspectul titularului dreptului de sesizare, întrucât a fost formulată de Președintele României, cât și sub aspectul obiectului, fiind vorba despre o lege adoptată, dar nepromulgată încă.

73. Cu privire la termenul în care poate fi sesizată instanța de contencios constituțional, potrivit art.15 alin.(2) din Legea nr.47/1992, acesta este de 5 zile de la data depunerii legii adoptate la secretarii generali ai celor două Camere ale Parlamentului, respectiv de 2 zile, începând de la același moment, dacă legea a fost adoptată în procedură de urgență. Totodată, în temeiul art.146 lit.a) teza întâi din Legea fundamentală, Curtea Constituțională se pronunță asupra constituționalității legilor înainte de promulgarea acestora, care, potrivit art.77 alin.(1) teza a doua din Constituție, se face în termen de cel mult 20 de zile de la primirea legii adoptate de Parlament, iar, potrivit art.77 alin.(3) din Constituție, în termen de cel mult 10 zile de la primirea legii adoptate după reexaminare.

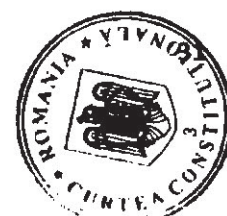
74. Propunerea legislativă a fost adoptată tacit de Senat la 11 octombrie 2021, după care a fost transmisă Camerei Deputaților, care a adoptat-o, în calitate de Camera decizională, la data de 29 iunie 2022. La aceeași dată a fost depusă în vederea exercitării dreptului de sesizare asupra constituționalității legii, la data de 4 iulie 2022 a fost trimisă Președintelui României pentru promulgare, iar la data de 22 iulie 2022 a fost formulată prezenta obiecție de neconstituționalitate, ceea ce indică faptul că aceasta a fost formulată în termenul de 20 de zile prevăzut de art.77 alin.(3) din Constituție.

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

(2.) Analiza obiecției de neconstituționalitate

(2.1.) Criticile de neconstituționalitate raportate la art.61 alin.(2) și art.75 din Constituție

76. În jurisprudența sa cu privire la principiul bicameralismului, Curtea a dezvoltat o veritabilă „doctrină” a acestui principiu și a modului în care acesta este reflectat în procedura de legiferare. Ținând seama de indivizibilitatea Parlamentului ca organ reprezentativ al poporului român și de unicitatea sa ca autoritate legiuitoare a țării, Constituția nu permite adoptarea unei legi de către o singură Cameră fără ca proiectul de lege să fi fost dezbătut și de cealaltă Cameră (Decizia nr.710 din 6 mai 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.358 din 28 mai 2009, sau Decizia nr.89 din 28 februarie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.260 din 13 aprilie 2017, paragraful 53). Legea este, cu aportul specific al fiecărei Camere, opera întregului Parlament, drept care autoritatea legiuitoare trebuie să respecte principiile constituționale în virtutea cărora o lege nu poate fi adoptată de către o singură Cameră (Decizia nr.1.029 din 8 octombrie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.720 din 23 octombrie 2008, Decizia nr.3 din 15 ianuarie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.71 din 29 ianuarie 2014, Decizia nr.355 din 25 iunie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.509 din 8 iulie 2014, paragraful 38, Decizia nr.624 din 26 octombrie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.937 din 22 noiembrie 2016, paragraful 39, Decizia nr.765 din 14 decembrie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.134 din 21 februarie 2017, paragraful 29, Decizia nr.62 din 7 februarie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.161 din 3 martie 2017, paragraful 32, sau Decizia nr.393 din 5 iunie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.581 din 16 iulie 2019, paragraful 66). Ca urmare, dezbaterile parlamentare a unui proiect de lege sau a unei propuneri legislative nu poate face abstracție de evaluarea acestora în



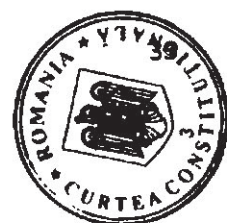
plenul celor două Camere ale Parlamentului. Așa fiind, modificările și completările pe care Camera decizională le aduce proiectului de lege sau propunerii legislative adoptate de prima Cameră sesizată trebuie să se raporteze la materia și la forma în care a fost reglementată de prima Cameră. Altfel, se ajunge la situația ca o singură Cameră, și anume Camera decizională, să legifereze, ceea ce contravine principiului bicameralismului (Decizia nr.472 din 22 aprilie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.336 din 30 aprilie 2008, sau Decizia nr.89 din 28 februarie 2017, precitată, paragraful 53).

77. Stabilind limitele principiului bicameralismului, Curtea a apreciat că aplicarea acestuia nu poate avea ca efect deturnarea rolului de Cameră de reflecție a primei Camere sesizate. 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 (Decizia nr.1 din 11 ianuarie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.53 din 23 ianuarie 2012, sau Decizia nr.89 din 28 februarie 2017, paragraful 55).

78. Curtea a stabilit două criterii esențiale pentru a se determina cazurile în care, prin procedura parlamentară, se încalcă principiul bicameralismului: 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. Întrunirea celor două criterii este de natură a afecta principiul care guvernează activitatea de legiferare a Parlamentului, plasând pe o poziție privilegiată Camera decizională, cu eliminarea, în fapt, a primei Camere sesizate din procesul legislativ (Decizia nr.710 din 6 mai 2009, precitată, Decizia nr.413 din 14 aprilie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.291 din 4 mai 2010, Decizia nr.1.533 din 28 noiembrie 2011, publicată în Monitorul

Oficial al României, Partea I, nr.905 din 20 decembrie 2011, Decizia nr.62 din 7 februarie 2017, precitată, paragraful 29, sau Decizia nr.89 din 28 februarie 2017, paragraful 54).

79. Așadar, bicameralismul nu înseamnă ca ambele Camere să se pronunțe asupra unei soluții legislative identice, în Camera decizională putând exista abateri inerente de la forma adoptată de Camera de reflecție, desigur, fără schimbarea obiectului esențial al proiectului de lege/propunerii legislative. A nega posibilitatea Camerei decizionale de a se îndepărta de la forma votată în Camera de reflecție ar însemna limitarea rolului său constituțional, iar caracterul decizional atașat acesteia devine iluzoriu. S-ar ajunge la un veritabil mimetism, în sensul că cea de-a doua Cameră se va identifica, în ceea ce privește activitatea sa legislativă, cu prima Cameră, neputându-se îndepărta în niciun fel de la soluțiile legislative pentru care a optat prima Cameră, ceea ce este contrar, până la urmă, chiar ideii de bicameralism. Prin urmare, nu se poate susține încălcarea principiului bicameralismului, atât timp cât legea adoptată de Camera decizională se referă la aspectele principale pe care le-a avut în vedere propunerea/proiectul de lege în forma sa însușită de Camera de reflecție. În acest sens, modificările aduse formei adoptate de Camera de reflecție trebuie să cuprindă o soluție legislativă care păstrează concepția de ansamblu a acesteia și să fie adaptate în mod corespunzător, prin stabilirea unei soluții legislative alternative/complementare care nu se abate de la forma adoptată de Camera de reflecție, în condițiile în care aceasta este mai cuprinzătoare sau mai bine articulată în cadrul ansamblului legii, cu realizarea anumitor coroborări inerente oricărei modificări (Decizia nr.765 din 14 decembrie 2016, precitată, paragrafele 37 și 38, Decizia nr.377 din 31 mai 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.586 din 21 iulie 2017, paragraful 45, și Decizia nr.412 din 20 iunie



2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.570 din 11 iulie 2019, paragraful 57).

80. Raportat la cauza de față, Curtea constată că autorul obiecției de neconstituționalitate indică patru modificări ale legii – operate la nivelul Camerei Deputaților – care ar echivala cu încălcarea principiului bicameralismului.

81. Cu privire la prima modificare, Curtea reține că eliminarea unei contravenții prevăzute de art.68 (forma Senatului) din cele nouă existente nu este o problemă care ar pune în discuție încălcarea principiului bicameralismului. Camera decizională a decis eliminarea textului respectiv, ambele Camere pronunțându-se asupra aceluiași text. Cu privire la cea de-a doua modificare, Curtea observă că infracțiunea prevăzută de art.69 (forma Senatului) este identică cu cea reglementată de art.73 din forma adoptată de Camera Deputaților, astfel că nu se poate pune în discuție încălcarea principiului bicameralismului.

82. Cu privire la cea de-a treia modificare, Curtea reține că reglementarea confiscării uneltelor și ambarcațiunilor de pescuit, animalelor, mijloacelor de transport, armelor de foc și altor bunuri care au fost folosite la săvârșirea infracțiunii de furt piscicol se regăsește în ambele forme ale legii adoptate de cele două Camere. Faptul că la cea de-a doua Cameră s-au mai adăugat 8 alineate nu schimbă cu nimic problema în sensul că soluția legislativă vizează aceeași sferă de relații sociale, reglementarea fiind una mai completă și mai detaliată. Desigur, în această fază a analizei sale, Curtea nu se va pronunța cu privire la constituționalitatea intrinsecă a acestor amendamente, ci va observa că o reglementare mai detaliată a confiscării nu înseamnă o încălcare a principiului bicameralismului. În fine, introducerea capitolului XII – *Cercetarea științifică, dezvoltarea tehnologică și inovarea în domeniul acvaculturii*, deși constituie un aport normativ novator, nu poate fi considerată o modificare substanțială, de esență, o nouă concepție sau filosofie a legii, ci, din contră, se încadrează în

aceeași linie de gândire avută în vedere în prima Cameră, detaliind atribuțiile Ministerului Agriculturii și Dezvoltării Rurale în respectivul domeniu.

83. Prin urmare, Curtea constată că legea criticată nu încalcă art.61 alin.(2) și art.75 din Constituție cu referire la principiul bicameralismului.

(2.2.) Criticile de neconstituționalitate privind încălcarea art.1 alin.(4) și (5), art.102 alin.(1), art.136 și art.147 alin.(4) din Constituție

84. Din această perspectivă, textul criticat îl constituie art.14 alin.(4) din lege, potrivit căruia „*Terenurile din domeniul public al statului pe care se află amplasate amenajările piscicole și terenurile aferente acestora, aflate în administrarea ANPA, trec în domeniul privat al statului prin hotărâre a Guvernului, în termen de 12 luni de la data intrării în vigoare a prezentei legi pe baza criteriilor stabilite de art.361 alin.(1) din Ordonanța de Urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ, cu modificările și completările ulterioare, a Anexei nr.2 «LISTA cuprinzând unele bunuri care aparțin domeniului public al statului», a aceluiași act normativ și a prevederilor art.3 din Legea apelor nr.107/1996, cu modificările și completările ulterioare*”. Curtea observă că acesta reglementează trecerea unui bun **din domeniul public în domeniul privat al aceluiași titular al dreptului de proprietate**, respectiv statul. **Această trecere este realizată prin efectul legii, predarea și preluarea efectivă a terenurilor menționate realizându-se prin hotărâre a Guvernului.**

85. În jurisprudența sa, Curtea a examinat constituționalitatea transferurilor bunurilor etatice în următoarele situații: trecerea unui bun din domeniul public al statului în domeniul public al unei unități administrativ-teritoriale (Deciziile nr.57 din 16 februarie 2022, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.217 din 4 martie 2022, și nr.58 din 16 februarie 2022, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.218 din 4 martie 2022), trecerea unui bun din domeniul public al unei unități administrativ-teritoriale în



domeniul public al altei unități administrativ-teritoriale (Decizia nr.70 din 3 februarie 2021, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.269 din 17 martie 2021, paragrafele 33-37), trecerea unui bun din domeniul public al statului în domeniul privat al unei unități administrativ-teritoriale (Decizia nr.366 din 29 iunie 2022, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.815 din 18 august 2022, paragraful 48), trecerea gratuită a unui bun din domeniul public al statului/ unei unități administrativ-teritoriale în proprietatea unei terțe entități de drept privat (Decizia nr.563 din 8 iulie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.765 din 21 august 2020), trecerea gratuită a unui bun din domeniul privat al statului în proprietatea unei terțe entități de drept privat în scopul realizării unor investiții de interes public (Decizia nr.139 din 3 martie 2021, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.302 din 25 martie 2021).

86. În primul și al doilea caz antereferit, Curtea a acceptat ca unică formă de realizare a acestei treceri prin hotărâre a Guvernului sau hotărâre a consiliului județean, după caz, în al treilea caz Curtea nu a acceptat posibilitatea unui astfel de transfer nici prin lege și nici prin hotărâre a Guvernului, iar în cel de-al patrulea caz a acceptat o asemenea trecere, dar în condițiile în care respectivul bun este mai întâi trecut din domeniul public în cel privat. În cea de-a cincea ipoteză invocată, Curtea a stabilit că transferul gratuit se poate realiza prin lege.

87. Curtea apreciază că în ipoteza trecerii terenurilor din domeniului public al statului în domeniul privat al acestuia sunt aplicabile *mutatis mutandis* considerentele enunțate în Deciziile nr.57 din 16 februarie 2022 și nr.58 din 16 februarie 2022, precitate.

88. În această jurisprudență – a se vedea Decizia nr.58 din 16 februarie 2022, paragraful 24, Curtea a reținut, în esență, că, potrivit art.136 alin.(3) teza finală din Legea fundamentală, raportat la art.860 alin.(3) teza întâi din Codul civil, în situația în care bunurile formează obiectul exclusiv al proprietății publice

a statului ori a unității administrativ-teritoriale, în temeiul unei legi organice, trecerea din domeniul public al statului în domeniul public al unităților administrativ-teritoriale sau invers operează numai printr-o modificare a legii organice, respectiv prin adoptarea unei legi organice de modificare a legii organice prin care bunurile au fost declarate obiect exclusiv al proprietății publice. În celelalte cazuri, Curtea a reținut că, potrivit art.136 alin.(2) din Constituție raportat la art.860 alin.(3) teza a doua din Codul civil, și anume atunci când bunurile pot aparține, potrivit destinației lor, fie domeniului public al statului, fie domeniului public al unităților administrativ-teritoriale, trecerea din domeniul public al statului în cel al unităților administrativ-teritoriale sau invers se face în condițiile legii, respectiv în condițiile art.292 alin.(1) 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, și anume la cererea consiliului județean, respectiv a Consiliului General al Municipiului București sau a consiliului local, după caz, prin hotărâre a Guvernului sau, simetric, la cererea Guvernului, prin hotărâre a consiliului județean, respectiv a Consiliului General al Municipiului București sau a consiliului local. Chiar dacă această prevedere legală stabilește că această trecere se realizează la cererea entităților menționate, „dacă prin lege nu se dispune altfel”, Curtea a stabilit că noua prevedere legală nu poate fi interpretată decât în sensul că transferul unui bun, care nu constituie obiect exclusiv al proprietății publice, din domeniul public al statului în domeniul public al unei unități administrativ-teritoriale se va realiza prin hotărâre a Guvernului.

89. Curtea a reținut, prin aceeași decizie (paragraful 25), că, în situația particulară a bunurilor care fac obiect exclusiv al proprietății publice a statului sau a unităților administrativ-teritoriale, singura posibilitate de transmitere a acestor bunuri din domeniul public al statului în domeniul public al unităților administrativ-teritoriale este aceea *ut singuli* (în acel caz, prin legea organică de



modificare a legii organice prin care terenul a fost declarat obiect exclusiv al proprietății publice). De aceea, în această ipoteză, nu își găsesc aplicabilitate considerentele reținute în jurisprudența Curții, potrivit cărora legile astfel adoptate ar fi neconstituționale, întrucât ar avea caracter individual. Această situație particulară vizează însă numai bunurile care constituie obiect exclusiv al proprietății publice a statului sau a unităților administrativ-teritoriale, întemeindu-se pe prevederile art.136 alin.(3) teza finală din Constituție, raportate la dispozițiile art.860 alin.(3) teza întâi din Codul civil. Pentru celelalte bunuri, care nu constituie obiect exclusiv al proprietății publice, Curtea a reținut că transferul se face în condițiile legii, respectiv pentru cele care trec din proprietatea publică a statului în cea a unităților administrativ-teritoriale, acesta se realizează în condițiile art.292 alin.(1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ, prin hotărâre a Guvernului.

90. Curtea, în jurisprudența sa, a acceptat faptul că prin lege se poate realiza un transfer interdomenial numai în situația în care prin declarația legii un anumit bun este calificat ca fiind obiect exclusiv al domeniului public al statului. Dacă această apartenență la domeniul public al statului ar fi fost dată prin declarația legii, atunci legiuitorul, în mod formal, putea să modifice respectiva lege. Dacă însă apartenența la domeniul public al statului a respectivului bun s-a realizat prin hotărâre a Guvernului, care a identificat uzul sau interesul public, rezultă că o operațiune inversă poate fi realizată prin hotărâre a Guvernului (a se vedea *mutatis mutandis* Decizia nr.1 din 10 ianuarie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.123 din 19 februarie 2014, paragrafele 178 și 179).

91. Raportat la cauza de față, Curtea constată că în expunerea de motive la propunerea legislativă s-a arătat că „au fost particularizate câteva elemente esențiale legate de privatizare și concesiune, **de tipul de proprietate a statului**

asupra terenurilor pe care sunt amplasate activele care definesc activitatea de acvacultură. Soluția legislativă adoptată ține cont de următoarele elemente punctuale din legislația în vigoare:

1. Art.136 alin.(3) din Constituția României în temeiul căruia terenurile pe care sunt amplasate activele care definesc o amenajare piscicolă **nu sunt asimilate proprietății publice a statului, ci celei private a statului;**

2. Art.3 alin (5) din Legea nr.107 din 25 septembrie 1996 a apelor, cu modificările și completările ulterioare, conform căruia pepinierele și crescătoriile piscicole **nu aparțin domeniul public al statului”.**

92. Astfel, legea nu reglementează transferul interdomenial al unui bun *ut singuli* în considerarea faptului că acesta este obiect exclusiv al proprietății publice, ci se poate constata că dispoziția legală se referă la o generalitate de bunuri determinabile, întrucât vizează **terenurile din domeniul public al statului pe care se află amplasate amenajările piscicole și terenurile aferente acestora, aflate în administrarea Agenției Naționale pentru Pescuit și Acvacultură (ANPA).** În această situație, transferul acestora, potrivit jurisprudenței Curții Constituționale, trebuie realizat prin acte de reglementare secundară, acte care pot dispune cu privire la încetarea uzului sau interesului public național a bunurilor respective, cu o motivare corespunzătoare. În consecință, Curtea reține că **art.14 alin.(4) din lege încalcă principiul separației puterilor în stat, competența Guvernului și regimul proprietății publice, prevăzute de art.1 alin.(4), art.108 alin.(1) și art.136 din Constituție.**

93. Curtea nu va reține și încălcarea art.147 alin.(4) din Constituție, întrucât jurisprudența Curții Constituționale nu a vizat situația particulară reglementă de textul criticat, a cărei neconstituționalitate rezultă din aplicarea principiilor și considerentelor de principiu care au stat la baza deciziilor acesteia. Totodată, având în vedere că neconstituționalitatea privește însuși instrumentul



legal prin care se realizează trecerea respectivelor bunuri din proprietatea publică în cea privată a statului, Curtea nu va mai analiza și pretensele vicii de neconstituționalitate prin prisma art.1 alin.(5) din Constituție, referitoare la exigențele de calitate a legii.

(2.3.) Criticile de neconstituționalitate privind încălcarea art.1 alin.(5), art.44 alin.(1) și (2) și art.136 din Constituție

94. Prima critică de neconstituționalitate privește sintagmele „și cele aferente acestora”, respectiv „precum și terenurile aferente acestora” din cuprinsul art.4 alin.(2) lit.a) și c) din legea criticată din perspectiva art.1 alin.(5) din Constituție. Art.4 alin.(2) lit.a) și c) din lege prevede că în domeniul acvaculturii ANPA are următoarele atribuții:

„a) exercită în numele statului, prerogativele dreptului de administrare asupra terenurilor cu destinație agricolă aparținând domeniului public al statului și exercită prerogativele dreptului de proprietate privată al statului, pe care se află amplasate amenajările piscicole și cele aferente acestora; [...]

c) administrează terenurile din domeniul public și privat al statului pe care se află amplasate amenajările piscicole precum și terenurile aferente acestora, în conformitate cu prevederile prezentei legi”.

95. Aceste critici de neconstituționalitate vizează în realitate chestiuni de interpretare și aplicare a legii, revenindu-le destinatarilor normei juridice sarcina de a stabili înțelesul acestor sintagme, în funcție de sensul cuvintelor care le alcătuiesc.

96. O altă critică de neconstituționalitate din perspectiva art.1 alin.(5) din Constituție privește o pretinsă suprapunere de atribuții între Agenția Domeniilor Statului (ADS) și ANPA, fiind indicate prevederile art.4 lit.a), b), c), c¹) și d) din Legea nr.268/2001 privind privatizarea societăților ce dețin în administrare terenuri proprietate publică și privată a statului cu destinație agricolă și înființarea

Agenciei Domeniilor Statului, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.299 din 7 iunie 2001, respectiv art.4 alin.(2) lit.a), c), h) și i) din legea criticată. Curtea observă că aceste din urmă texte sunt similare cu cele în vigoare din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.23/2008 privind pescuitul și acvacultura, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.180 din 10 martie 2008.

97. Legea nr.268/2001 reglementează competențele ADS care privesc terenurile cu destinație agricolă. Potrivit art.2 alin.(2) din Legea nr.268/2001, „*prin terenuri cu destinație agricolă se înțelege: terenuri agricole productive - arabile, vii, livezi, pepiniere viticole, pomicole, plantații de hamei și duzi, pășuni, fânețe, sere, solarii, răsadnițe și altele asemenea -, cele cu vegetație forestieră, dacă nu fac parte din amenajamente silvice, pășuni împădurite, cele ocupate cu construcții și instalații zootehnice, amenajări piscicole și de îmbunătățiri funciare, drumuri tehnologice și de exploatare agricolă, platforme și spații de depozitare care servesc nevoilor producției agricole și terenuri neproductive care pot fi amenajate și folosite pentru producția agricolă*”. Ulterior, este adoptată Ordonanța de urgență a Guvernului nr.23/2008, care reglementează protecția, conservarea, administrarea și exploatarea resurselor acvatice vii, activitatea de acvacultură, procesarea și comercializarea produselor obținute din pescuit și acvacultură [art.1 alin.(1)]. Punerea în aplicare a măsurilor aferente obiectivelor menționate se realizează de către ANPA [art.1 alin.(4)], sens în care sunt reglementate atribuțiile acesteia la art.4 din actul normativ antereferit. Competența acesteia se întinde asupra terenurilor cu destinație agricolă pe care **sunt amplasate amenajările piscicole**. Practic, această ordonanță de urgență a scos din sfera de competență a ADS terenurile cu destinație agricolă pe care sunt amplasate amenajări piscicole. Aceeași linie normativă este menținută de noua reglementare în domeniul acvaculturii, criticată în prezenta cauză. Prin urmare, chiar Ordonanța



de urgență a Guvernului nr.23/2008 a conferit ANPA competențe cu privire la terenurile cu destinație agricolă pe care sunt amplasate amenajări piscicole, adică pe un segment care ținuse de competența ADS în perioada 2001-2008. Noua reglementare nu face decât să preia și să continue această linie normativă, ADS menținându-și competențele, ca și până acum, cu privire la terenurile cu destinație agricolă, cu excepția celor pe care se află amenajări piscicole. Prin urmare, criticile de neconstituționalitate nu se susțin, din moment ce competențele ANPA vizează terenurile cu destinație agricolă pe care sunt amplasate amenajări piscicole, iar cele ale ADS, terenurile cu destinație agricolă pe care nu sunt amplasate amenajări piscicole.

98. O altă critică se referă la suprapunerea competențelor organismelor fără personalitate juridică în materia privatizării societăților cu profil piscicol, invocând-se art.5¹ din Legea nr.268/2001 și art.13 alin.(1) din legea criticată. În realitate, art.5¹ din Legea nr.268/2001 este normă generală, iar art.13 alin.(1) din legea criticată este norma specială, prima vizând privatizarea societăților comerciale agricole care dețin în exploatare terenuri cu destinație agricolă, pe când cea de-a doua vizează privatizarea societăților comerciale cu profil piscicol care dețin în exploatare terenuri cu destinație agricolă. Prin urmare, în cauză se pune o problemă de interpretare a legii, și nu una de neconstituționalitate.

99. O altă critică se referă la faptul că, prin efectul art.30 alin.(1) coroborat cu art.14 alin.(4) din lege – care reglementează transferul unor terenuri din domeniul public în cel privat al statului–, se ajunge la situația în care elemente din domeniul privat al statului astfel dimensionate să fie cumpărate direct de proprietarii de active piscicole. Or, constatându-se neconstituționalitatea art.14 alin.(4) din legea criticată, un astfel de efect cumulat nu se mai poate realiza, putând fi vândute doar terenurile care au fost trecute în proprietatea privată a statului potrivit art.361 alin.(1) din Ordonanța de urgență a Guvernului

nr.57/2019, adică prin hotărâre a Guvernului. Astfel, elemente ale proprietății publice a statului nu se mai transferă *tale quale* în domeniul privat al statului prin declarația legii, ceea ce înseamnă că această critică formulată nu se mai susține.

100. Cu privire la criticile de neconstituționalitate formulate în privința **art.30 alin.(1) din lege**, potrivit căruia „*Terenurile din domeniul privat al statului pe care sunt construite amenajări piscicole și terenurile aferente acestora, se vând direct proprietarilor de active piscicole care transmit o scrisoare de intenție și se obligă să mențină activitatea de acvacultură*”, Curtea constată caracterul întemeiat al acestora, întrucât, fiind o modalitate derogatorie de înstrăinare a acestor terenuri față de reglementarea de drept comun, nu folosește expresia „*prin derogare de la*”, iar textul criticat nu prevede perioada pe care se obligă cumpărătorul să mențină activitatea de acvacultură pe terenul cumpărat. Cu privire la faptul că legea stabilește obligativitatea vânzării terenurilor din domeniul privat al statului ocupate cu amenajări piscicole și nu prevede posibilitatea concesiunii și arendării lor, Curtea constată că, în realitate, se pot concesiuna/ arenda, în măsura în care nu se încheie un act de înstrăinare. Astfel, numai în condițiile în care se depune o ofertă de cumpărare potrivit legii, se ajunge la vânzarea terenului respectiv. Până la depunerea ofertei sau în lipsa unei oferte, terenul poate fi concesiunat/ arendat, după caz. În fine, se mai consideră că legea nu cuprinde criterii în funcție de care să fie evaluat terenul propus spre vânzare; or, în realitate, un evaluator autorizat întocmește un raport de evaluare, iar prețul se stabilește în funcție de bonitatea terenului. Detalierea criteriului menționat poate forma fie obiectul legii, fie al unor acte de reglementare secundară, fie al sistemului de evaluare aplicat de evaluator, astfel că **art.30 alin.(2) este constituțional**.

(2.4.) Criticile de neconstituționalitate privind încălcarea art.1 alin.(5) și art.147 alin.(4) din Constituție



101. Cu privire la critica de neconstituționalitate potrivit căreia există o suprapunere normativă între textul art.72 lit.f) și textul art.73 din lege, întrucât conduita sancționată este susceptibilă să întrunească elementele constitutive atât ale contravenției reglementate de art.72 lit.f), cât și ale infracțiunii reglementate de art.73 din lege, Curtea constată că aceasta este întemeiată. În acest sens, este de observat că fapta pe care legiuitorul o califică drept contravenție, respectiv pescuitul fără drept, prin orice mijloace, în amenajări piscicole, se suprapune cu una dintre ipotezele infracțiunii reglementate la art.73 alin.(1), respectiv extragerea peștelui din amenajările piscicole fără acordul administratorului fermei piscicole, astfel că aceeași faptă poate genera atât o contravenție, cât și o infracțiune. Deși între cele două ipoteze normative nu există o identitate sub aspectul cuvintelor folosite, sensul acestora este similar. Astfel, acțiunea de a pescui reprezintă tot o extragere a peștelui [sau a altor viețuitoare acvatice - a se vedea art.2 pct.14, 17, 25-27], acțiune care se realizează în ambele ipoteze normative dintr-o amenajare piscicolă; de asemenea, acțiunea menționată trebuie să fie efectuată fără drept, cu alte cuvinte cu încălcarea drepturilor proprietarului fermei piscicole – ceea ce reprezintă în sine o acțiune executată fără drept.

102. Conform Dicționarului explicativ al limbii române, prin „drept” se înțelege „totalitatea regulilor de conduită, a normelor instituite sau sancționate de puterea de stat, [...], reguli a căror respectare și aplicare este asigurată prin forța de constrângere a statului [...]”. De altfel, acesta este și sensul dat cuvântului „drept” de doctrina juridică, acesta fiind definit ca reprezentând „un sistem de reguli, care sunt create și puse în aplicare prin intermediul unor instituții sociale sau guvernamentale pentru a reglementa comportamentul”. Așa fiind, expresia „fără drept” se referă la o stare de fapt – generată prin acțiuni/inacțiuni ale subiectelor de drept - contrară cadrului normativ și valorilor sociale ocrotite prin normele juridice existente (a se vedea și Decizia nr.66 din 29 ianuarie 2019,

publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.388 din 17 mai 2019, paragraful 11). Rezultă că una și aceeași acțiune, respectiv pescuitul fără drept al peștelui din amenajările piscicole, poate fi atât contravenție, cât și infracțiune.

103. În dreptul românesc, contravențiile au fost scoase de sub incidența legii penale și au fost supuse unui regim administrativ (Decizia nr.315 din 19 mai 2022, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.1030 din 21 octombrie 2022, paragraful 18). Contravențiile sunt fapte antisociale pe care legiuitorul le consideră de o gravitate care nu implică o răspundere penală, însă care trebuie să fie sancționate pentru ca valorile sociale ocrotite să nu cadă în derizoriu. Așadar, *de plano*, faptele contravenționale sunt similare infracțiunilor, însă au o gravitate mai redusă și, în consecință, și sancțiunile prevăzute de legea contravențională trebuie să fie mai reduse decât cele prevăzute de legea penală. Curtea a observat că dreptul contravențional este apropiat dreptului penal, fiind genul său proxim, diferența esențială dintre cele două ramuri fiind gravitatea mai redusă a faptelor contravenționale, cu consecințe importante în sancționarea faptelor (Decizia nr.197 din 9 aprilie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.438 din 3 iunie 2022, paragraful 54, sau Decizia nr.460 din 25 iunie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.907 din 6 octombrie 2020, paragraful 25).

104. În exercitarea competenței de legiferare în materie penală, legiuitorul trebuie să țină seama de principiul potrivit căruia incriminarea unei fapte ca infracțiune trebuie să intervină ca ultim resort în protejarea unei valori sociale, ghidându-se după principiul *ultima ratio*. Astfel, incriminarea este procedeu sau metodă ultimă sau finală pentru a atinge scopul urmărit. Curtea a apreciat că, în materie penală, acest principiu nu trebuie interpretat ca având semnificația că legea penală trebuie privită ca ultimă măsură aplicată din perspectivă cronologică, ci trebuie interpretat ca având semnificația că legea penală este singura în măsură



să atingă scopul urmărit, alte măsuri de ordin civil, administrativ etc. fiind improprii în realizarea acestui deziderat. Curtea a apreciat că, în sens larg, scopul urmărit de legiuitor prin legislația penală este acela de a apăra ordinea de drept, iar, în sens restrâns, este acela de a apăra valori sociale, identificate de legiuitor în partea specială a Codului penal, acest scop fiind, în principiu, legitim. Totodată, măsurile adoptate de legiuitor pentru atingerea scopului urmărit trebuie să fie adecvate, necesare și să respecte un just echilibru între interesul public și cel individual. Curtea a reținut că din perspectiva principiului *ultima ratio* în materie penală nu este suficient să se constate că faptele incriminate aduc atingere valorii sociale ocrotite, ci această atingere trebuie să prezinte un anumit grad de intensitate, de gravitate, care să justifice sancțiunea penală (Decizia nr.405 din 15 iunie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.517 din 8 iulie 2016, paragrafele 68 și 69, sau Decizia nr.176 din 24 martie 2022, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.451 din 5 mai 2022, paragraful 31).

105. Prin urmare, raportat la cauza de față, Curtea constată că una și aceeași faptă nu poate fi în același timp atât o contravenție, cât și o infracțiune, atât supusă incidenței legii penale, cât și scoasă de sub incidența ei, atât supusă unui regim administrativ, cât și scoasă de sub acest regim.

106. În jurisprudența sa, Curtea a statuat (Decizia nr.51 din 16 februarie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.190 din 14 martie 2016, paragrafele 39–42) cu privire la obligația legiuitorului de a edicta norme clare, precise și previzibile. De asemenea, prin Decizia nr.363 din 7 mai 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.495 din 6 iulie 2015, paragrafele 24 și 25, Curtea a statuat că, în ipoteza infracțiunilor, legiuitorul trebuie să indice în mod clar și neechivoc obiectul material al acestora în chiar cuprinsul normei legale sau acesta trebuie să poată fi identificat cu ușurință, prin trimiterea la un alt act normativ cu care textul incriminator se află în conexiune,

în vederea stabilirii existenței/inexistenței infracțiunii. Principiul este în egală măsură aplicabil și în materie contravențională. Curtea Constituțională a făcut referire la cerințele de calitate a legii, garanție a principiului legalității, reflectate în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, care, prin Hotărârea din 25 ianuarie 2007, pronunțată în Cauza *Sissanis împotriva României*, paragraful 66, a reținut că sintagma „prevăzută de lege” impune ca măsura incriminată să aibă un temei în dreptul intern și vizează, de asemenea, calitatea legii în cauză: aceasta trebuie să fie accesibilă justițiabilului și previzibilă în ceea ce privește efectele sale. De asemenea, s-a statuat că nu se poate considera „lege” decât o normă enunțată cu suficientă precizie, pentru a permite cetățeanului să își controleze conduita; apelând la nevoie la consiliere de specialitate în materie, el trebuie să fie capabil să prevadă, într-o măsură rezonabilă, față de circumstanțele speței, consecințele care ar putea rezulta dintr-o anumită faptă.

107. Prin Decizia nr.152 din 6 mai 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.387 din 13 mai 2020, paragraful 123, și prin Decizia nr.405 din 15 iunie 2016, precitată, paragraful 45, Curtea a reținut că **legea trebuie să definească în mod clar infracțiunile și pedepsele aplicabile și contravențiile**, această cerință fiind îndeplinită atunci când un justițiabil are posibilitatea de a cunoaște, din însuși textul normei juridice pertinente, la nevoie cu ajutorul interpretării acesteia de către instanțe, și în urma obținerii unei asistențe judiciare adecvate, care sunt actele și omisiunile ce pot angaja răspunderea sa penală sau contravențională și care este pedeapsa pe care o riscă în virtutea acestora [Hotărârea din 15 noiembrie 1996, pronunțată în Cauza *Cantoni împotriva Franței*, paragraful 29; Hotărârea din 22 iunie 2000, pronunțată în Cauza *Coeme și alții împotriva Belgiei*, paragraful 145; Hotărârea din 7 februarie 2002, pronunțată în Cauza *E.K. împotriva Turciei*, paragraful 51; Hotărârea din 29 martie 2006, pronunțată în Cauza *Achour împotriva Franței*, paragrafele 41 și 42;



Hotărârea din 24 mai 2007, pronunțată în Cauza *Dragotoniou și Militaru-Pidhorni împotriva României*, paragrafele 33 și 34; Hotărârea din 12 februarie 2008, pronunțată în Cauza *Kafkaris împotriva Ciprului*, paragraful 140; Hotărârea din 20 ianuarie 2009, pronunțată în Cauza *Sud Fondi SRL și alții împotriva Italiei*, paragrafele 107 și 108; Hotărârea din 17 septembrie 2009, pronunțată în Cauza *Scoppola împotriva Italiei (nr.2)*, paragrafele 93, 94 și 99; Hotărârea din 21 octombrie 2013, pronunțată în Cauza *Del Rio Prada împotriva Spaniei*, paragrafele 78, 79 și 91].

108. Având în vedere cele expuse, Curtea constată că cele două texte analizate, deși definesc în mod clar fapta ce reprezintă contravenție sau infracțiune, nu realizează o delimitare conceptuală între cele două regimuri juridice pe care fapta ilicită le atrage, ceea ce duce la o confuziune inadmisibilă între acestea. Rezultă că cele două texte conțin o soluție legislativă antitetică și **nu îndeplinesc exigențele de calitate a legii prevăzute de art.1 alin.(5) din Constituție.**

109. Curtea subliniază faptul că stabilirea unui cadru legal clar și precis constituie o garanție a securității juridice și are menirea, pe de o parte, de a înlătura interpretările neunitare și subiectivismul în aplicarea legii, iar, pe de altă parte, de a asigura coerența acțiunii statului. În consecință, Curtea reține că revine legiuitorului obligația de a delimita conceptual regimul juridic al faptei antisociale sancționate prin art.72 lit.f) și art.73 din lege, astfel încât extragerea peștelui, fără drept, din amenajările piscicole să nu poată fi calificată atât contravenție, cât și infracțiune, în funcție de aprecierea autorităților publice chemate să aplice lege.

(2.5.) Criticile de neconstituționalitate privind încălcarea art.1 alin.(5), art.44 alin.(1) și (2) și art.147 alin.(4) din Constituție

110. Cu privire la criticile de neconstituționalitate aduse art.74 alin.(1) din lege, care prevede că „*Sunt supuse confiscării uneltele, ambarcațiunile de pescuit*

cu motoarele și rezervoarele aferente, mijloacele de transport, armele de foc și orice alte bunuri care au fost folosite la săvârșirea infracțiunilor de furt piscicol", Curtea constată că, din punct de vedere conceptual, furtul piscicol nu se identifică întru totul cu infracțiunea prevăzută la art.73 din lege, chiar dacă textul criticat trimite la „*infracțiunile de furt piscicol*". Art.73 vizează extragerea peștelui, așadar, furtul de pește, pe când furtul piscicol, definit la art.2 pct.17, are drept obiect material efectivul piscicol, care se definește ca „*totalitatea peștilor și a altor viețuitoare acvatice existente într-o amenajare piscicolă (...)*” [art.2 pct.14]. Dar tot la furt piscicol se poate încadra și contravenția de la art.72 lit.f) din lege. Prin urmare, formularea referitoare la confiscarea bunurilor folosite la săvârșirea infracțiunilor de furt piscicol este imprecisă în condițiile în care art.2 pct.17 nu este corelat cu art.72 lit.f) și art.73 din lege. De asemenea, art.74 alin.(1) din lege nu este corelat cu art.112 alin.(1) lit.b) din Codul penal, care stabilește că sunt supuse confiscării speciale bunurile destinate a fi folosite la săvârșirea unei fapte penale.

111. Cu privire la criticile de neconstituționalitate aduse art.74 alin.(2) din lege, conform căruia „*Produsele din acvacultură rezultate din săvârșirea infracțiunilor și/sau contravențiilor, constând în pește, icre, alte viețuitoare și produse acvatice, sunt supuse confiscării și se pun la dispoziția proprietarului de drept, dacă acesta nu este autor/complice la săvârșirea infracțiunilor și/sau contravențiilor*”, Curtea constată că măsura confiscării a fost reglementată atât în privința faptelor contravenționale, cât și a celor penale. Or, având în vedere regimul juridic diferit al confiscării în funcție de materia în care intervine, inclusiv sub aspectul autorității publice care o dispune, aceasta trebuia reglementată diferit pentru contravenții, respectiv pentru infracțiuni.

112. Cu privire la criticile de neconstituționalitate aduse art.74 alin.(3) din lege, potrivit căruia „*În situația în care proprietarul este autor/complice la*



săvârșirea infracțiunilor și/sau contravențiilor prevăzute de prezenta lege, produsele de acvacultură prevăzute la alin.(2) se valorifică, contravaloarea făcându-se venit la bugetul de stat; produsele din acvacultură în stare proaspătă se predau de îndată la un operator economic autorizat pentru depozitare în vederea valorificării”, Curtea constată că nu este clar dacă acesta reglementează o măsură de confiscare sau o măsură asigurătorie. Dacă alin.(2) reglementează măsura confiscării produselor din acvacultură cu consecința punerii acestora la dispoziția proprietarului de drept, dacă acesta nu a fost implicat în săvârșirea faptei ilicite, alin.(3) – reglementând situația proprietarului de drept implicat în săvârșirea faptei ilicite – nu mai precizează dacă aceste produse se confiscă și, ulterior, se valorifică, ci stabilește direct valorificarea acestora, ceea ce o apropie de instituția măsurilor asigurătorii. Textul nefiind clar, nu se poate determina natura juridică a valorificării dispuse în condițiile alin.(3).

113. Având în vedere cele expuse, Curtea constată că art.74 alin.(1)-(3) din lege contravine art.1 alin.(5) din Constituție, cu referire la exigențele de calitate a legii.

(2.6.) Criticile de neconstituționalitate privind încălcarea art.1 alin.(5) din Constituție

114. Curtea constată că art.14 alin.(1) din lege, care prevede că „*La primirea din partea unui investitor interesat a unei scrisori de intenție pentru concesiunea terenului aflat în administrarea ANPA ce intră sub incidența prezentei legi, aparținând domeniului public sau privat al statului, aceasta este obligată să efectueze studiul de oportunitate al concesiunii și, concomitent, să evalueze acțiunile deținute la respectiva societate*”, încalcă art.1 alin.(5) din Constituție, întrucât are o reglementare deficitară. Astfel, nu stabilește criteriile în funcție de care se evaluează oportunitatea concesiunii și nici modul în care se evaluează acțiunile deținute „la respectiva societate”. De altfel, nu se înțelege nici

trimiterea care se face la sintagma „respectiva societate” din moment ce ipoteza normei nu face referire la vreo societate. Mai mult, nu stabilește cine suportă cheltuielile efectuate de ANPA cu realizarea studiului de oportunitate și evaluarea acțiunilor, având în vedere că ori de câte ori un investitor se arată interesat de concesiunea unui teren aflat în administrarea ANPA, aceasta va trebui să demareze o întreagă procedură de evaluare. Totodată, textul nu stabilește termene clare în care trebuie realizată respectiva activitate de către ANPA.

115. Cu privire la **necorelarea art.15 alin.(1), art.17, art.18 alin.(1) și art.19 din lege** – care prevăd, în esență, vânzarea de acțiuni ale societăților din domeniul reglementat de legea criticată – cu art.2 alin.(1) din Legea nr.173/2020 privind unele măsuri pentru protejarea intereselor naționale în activitatea economică, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.736 din 13 august 2020, – care prevede suspendarea, pentru o perioadă de 2 ani, a tuturor operațiunilor privind înstrăinarea acțiunilor deținute de stat la companiile și societățile naționale, precum și la alte societăți la care statul are calitatea de acționar, aflate în curs de realizare –, Curtea reține că în discuție este o **chestiune de interpretare și aplicare a legilor**, în sensul că o lege poate crea cadrul necesar înstrăinării acțiunilor, însă executarea acestor dispoziții legale este suspendată pe o perioadă de 2 ani. De altfel, perioada de 2 ani la care face referire art.2 alin.(1) din Legea nr.173/2020 a expirat începând cu 16 august 2022.

116. Cu privire la criticile de neconstituționalitate aduse **art.19 alin.(1) din lege**, Curtea constată că aceste **sunt neîntemeiate**. Textul criticat stabilește, prin derogare de la art.13 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.88/1997 privind privatizarea societăților comerciale, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.381 din 29 decembrie 1997, metodele de vânzare a acțiunilor societăților cu profil piscicol. Critica potrivit căreia textul nu stabilește procedura de alegere a metodei de vânzare a acțiunilor și cine are competența de



a decide modalitatea de vânzare nu poate fi reținută, din moment ce art.13 alin.(1) din lege prevede că privatizarea societăților cu profil piscicol este coordonată de către Comisia de privatizare, concesiune, organism fără personalitate juridică constituit în cadrul ANPA. Mai mult, nici textul de la care se derogă nu cuprinde astfel de reglementări detaliate.

117. Cu privire la criticile de neconstituționalitate aduse **art.21 alin.(1) din lege**, Curtea constată că contractul de vânzare este un contract cu executare *uno ictu*, astfel că formularea „*dividendele (...) sunt neimpozabile pe durata executării contractului de vânzare*” este contradictorie în raport cu reglementările de principiu ale Codului civil. **Se încalcă art.1 alin.(5) din Constituție.**

118. Cu privire la criticile de neconstituționalitate aduse **art.24 alin.(2) din lege**, potrivit căruia selectarea ofertelor se face în baza grilei de punctare aprobate în caietul de sarcini, care are ca principale elemente: a) redevență oferită; b) capacitatea tehnică de a exploata bunul ce face obiectul concesiunii; c) valoarea investițiilor propuse și posibilitățile financiare de realizare a acestora, Curtea constată că, în realitate, acestea sunt aspecte de detaliu care pot fi reglementate prin norme de reglementare secundare (în vederea stabilirii ponderii criteriilor pentru selectarea ofertelor).

119. Cu privire la criticile de neconstituționalitate aduse **art.26 din lege**, Curtea constată că textul cuprinde o eroare de redactare ce poate fi îndreptată printr-o **rectificare** realizată conform art.71 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 (a se vedea Decizia nr.384 din 31 mai 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.702 din 13 august 2018, paragraful 73). Astfel, acesta prevede că „*Procedura concesiunii prin negociere directă cu preselectie se aplică în cazul în care investitorul interesat ce condiționează cumpărarea acțiunilor societății*

care face obiectul prezentei legi, de concesionarea terenurilor deținute în exploatare de către societate". Eliminarea cuvântului subliniat poate fi realizată prin rectificare, sancțiunea neconstituționalității textului fiind excesivă.

120. Cu privire la critica potrivit căreia în măsura în care intenția legiuitorului a fost aceea de a reglementa procedura concesionării prin negociere directă cu preselectie, prevăzută de **art.26 din lege**, ca o derogare de la regula privind atribuirea contractului de concesiune prin licitație prevăzută prin dispozițiile Codului administrativ, se impunea ca aceasta să fie prevăzută expres în cuprinsul legii, Curtea constată că o asemenea critică nu are relevanță constituțională, fiind o chestiune **de interpretare a legii**, respectiv corelarea legii generale cu legea specială în materie.

121. Cu privire la criticile de neconstituționalitate aduse **art.38 alin.(4) din lege** în sensul că nu este corelat cu art.4 din Legea apelor nr.107/1996, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.244 din 8 octombrie 1996, Curtea constată că, în realitate, problemele ridicate sunt ipotetice („în practică se pot ivi situații imprevizibile, cazuri fortuite la care noua lege nu face referire”) și țin, eventual, de **interpretarea și aplicarea legii**.

122. Cu privire la criticile de neconstituționalitate aduse **art.44 din lege**, care prevede că *„Adăugarea sau eliminarea unor alte specii din portofoliul de specii al deținătorului înregistrării/licenței de acvacultură, cu excepția speciilor exotice sau absente la nivel local, se face prin notificarea ANPA și a autorității publice centrale care răspunde de protecția mediului, care avizează. ANPA operează modificările în ROUA în termen de 3 zile lucrătoare de la primirea acesteia”*, Curtea constată că acestea nu țin seama de obiectul Registrului operatorilor și unităților de acvacultură [bază de date electronică, publică, având caracter tehnico-administrativ, constituită pe baza unui program informatic unitar gestionat de ANPA, care cuprinde date despre toate unitățile de acvacultură,



capacitate, tipuri de tehnologie permise, specii admise, precum și despre operatorii economici licențiați sau înregistrați pentru desfășurarea activității de acvacultură, indiferent de deținător – art.2 pct.30 din lege]. Nu este vorba despre aprecierea oportunității adăugării sau eliminării unor specii în/din acest registru, ci acest registru reprezintă o evidență a speciilor pe care deținătorii înregistrării/ licenței de acvacultură o au în portofoliile lor. Prin urmare, textul este previzibil și **nu încalcă art.1 alin.(5) din Constituție.**

123. Cu privire la criticile de neconstituționalitate aduse **art.57 din lege**, care prevede că la propunerea ANPA, prin ordin al ministrului agriculturii și dezvoltării rurale, se stabilesc criteriile de recunoaștere/retragere, după caz, a organizațiilor de producători/profesionale din sectorul pescăresc, precum și drepturile și facilitățile acordate acestora, iar activitatea economică desfășurată de membrii organizațiilor în zonele geografice în care s-au constituit reprezintă criteriul principal de recunoaștere, Curtea constată că acestea pun în discuție **fie aspecte de detaliu, fie aspecte de opțiune legislativă.**

124. Cu privire la criticile de neconstituționalitate aduse **art.77 din lege**, care reglementează, printre altele, abrogarea oricăror alte dispoziții contrare legii criticate, Curtea constată că, potrivit jurisprudenței sale, „de principiu, abrogarea are importante funcții, și anume de a înlătura textele de conflict între actul nou și vechea reglementare, eventualele paralelisme legislative, discrepanțele și necorelările, astfel încât introducerea unui text abrogator în cuprinsul unei legi nu poate fi apreciată ca fiind contrară scopului corelării tehnico-legislative. [...]. Este adevărat însă că textul de lege criticat determină doar indirect dispozițiile normative abrogate, prin sintagma «orice dispoziție contrară», lăsând la latitudinea destinatarilor legii și a organelor chemate să aplice legea identificarea acestor dispoziții. Aceste aspecte însă, care privesc interpretarea și aplicarea legii în cazuri concrete, excedează în acest cadru controlului de constituționalitate. [...]

într-o bună tehnică legislativă, abrogarea expresă directă este preferabilă celei expresive indirecte, întrucât realizează o delimitare clară între normele juridice care sunt în vigoare și cele care sunt abrogate, prevenindu-se orice neclaritate sau confuzie. De aceea este recomandabilă folosirea de către legiuitor a modalității abrogării expresive directe” (Decizia nr.195 din 3 aprilie 2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.223 din 18 aprilie 2013). Cu alte cuvinte, Curtea reține că abrogarea expresă indirectă nu este un procedeu neconstituțional în sine, astfel că problemele pe care aceasta le ridică sub aspectul succesiunii normelor țin de interpretarea și aplicarea legii. Prin urmare, **critica formulată în raport cu art.77 din lege nu poate fi reținută.**

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

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

În numele legii

DECIDE:

1. Admite obiecția de neconstituționalitate și constată că dispozițiile art.14 alin.(1) și (4), ale art.21 alin.(1), ale art.30 alin.(1), ale art.72 lit.f), ale art.73 și ale art.74 alin.(1)–(3) din Legea acvaculturii sunt neconstituționale.

2. Respinge, ca neîntemeiată, obiecția de neconstituționalitate și constată că dispozițiile art.4 alin.(2) lit.a), c), h) și i), ale art.13 alin.(1), ale art.15 alin.(1), ale art.17, ale art.18 alin.(1), ale art.19, ale art.24 alin.(2), ale art.26, ale art.30 alin.(2), ale art.38 alin.(4), ale art.44, ale art.57 și ale art.77 din Legea acvaculturii, precum și legea, în ansamblul său, sunt constituționale în raport cu criticile formulate.

Definitivă și general obligatorie.



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

Pronunțată în ședința din data de 15 februarie 2023.

PREȘEDINTELE
CURȚII CONSTITUȚIONALE

Marian ENACHE / /

PRIM-MAGISTRAT-ASISTENT,

Benke Károly