



CONSILIUL LEGISLATIV

Biroul permanent al Senatului

Ep. 138. / 8. 04. 2026.

AVIZ

referitor la propunerea legislativă pentru
modificarea și completarea Legii zootehniei nr. 32/2019

Analizând propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Legii zootehniei nr. 32/2019 (b138/10.03.2026), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr. XXXV/1241/16.03.2026 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr. D226/17.03.2026,

CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art. 2 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 73/1993, republicată, și al art. 29 alin. (4) din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ,

Avizează negativ propunerea legislativă, pentru următoarele considerente:

1. Propunerea legislativă are ca obiect, în fapt, modificarea și completarea art. 16 din Legea zootehniei nr. 32/2019, cu modificările ulterioare.

Intervențiile legislative vizează modificarea dispoziției de la alin. (2), transformând enunțul dintr-o normă permisivă într-una imperativă, precum și completarea elementului structural cu un nou alineat, alin. (5¹) prin care se stabilește valoarea redevenței datorată de concesionar concedentului, în raport cu veniturile impozabile realizate de acesta, calculate de Agenția Națională de Administrare Fiscală pentru fiecare specie în parte, în conformitate cu prevederile Legii nr. 227/2015 privind Codul Fiscal, cu modificările și completările ulterioare.

Potrivit **Expunerii de motive**, „Prin reglementarea pe care o propunem încurajăm o categorie special de producători, crescători de animale, astfel încât să nu îi îndreptăm în zona de «concurență comercială» cu marile firme care își desfășoară activitatea în agricultură, în fața cărora nu au nici o șansă să câștige vreo licitație”.

2. Prin conținutul său normativ, proiectul face parte din categoria legilor organice, iar în aplicarea prevederilor art. 75 alin. (1) din Constituția României, republicată, prima cameră sesizată este Senatul.

3. Precizăm că, prin avizul pe care îl emite, Consiliul Legislativ nu se pronunță asupra oportunității soluțiilor legislative preconizate.

4. Analizând conținutul propunerii legislative, în ceea ce privește fondul reglementărilor preconizate, semnalăm că, în integralitatea sa, modalitatea de exprimare a intenției normative nu întrunește exigențele de calitate a unei legi.

Precizăm că, pentru a asigura legislației interne o cât mai bună înțelegere și implicit o aplicare corectă, este esențial ca redactarea acesteia să fie una de calitate. Referitor la acest aspect, menționăm că, potrivit art. 6 alin. (1) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, *„Proiectul de act normativ trebuie să instituie reguli necesare, suficiente și posibile care să conducă la o cât mai mare stabilitate și eficiență legislativă. Soluțiile pe care le cuprinde trebuie să fie temeinic fundamentate, luându-se în considerare interesul social, politica legislativă a statului român și cerințele corelării cu ansamblul reglementărilor interne și ale armonizării legislației naționale cu legislația comunitară și cu tratatele internaționale la care România este parte, precum și cu jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului”*.

Cu privire la aceste aspecte, Curtea Constituțională s-a pronunțat în mai multe rânduri¹, statuând că *„una dintre cerințele principiului respectării legilor vizează calitatea actelor normative”* și că *„respectarea prevederilor Legii nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative se constituie într-un veritabil criteriu de constituționalitate prin prisma aplicării art. 1 alin. (5) din Constituție”*.

Totodată, menționăm că, astfel cum a fost dezvoltat în jurisprudența Curții Constituționale², Curtea a reținut că principiul legalității presupune existența unor norme de drept intern suficient de accesibile, precise și previzibile în aplicarea lor, conducând la caracterul de *lex certa* al normei. Legiuitorului îi revine obligația ca în actul de legiferare, indiferent de domeniul în care își exercită această competență constituțională, să dea

¹ A se vedea paragraful 35 din Decizia Curții Constituționale nr. 22/2016 care trimite la Decizia nr. 1 din 10 ianuarie 2014, Decizia nr. 17 din 21 ianuarie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 79 din 30 ianuarie 2015, paragrafele 95 și 96).

² A se vedea, în acest sens, spre exemplu, Decizia nr. 193 din 6 aprilie 2022, paragraful 23, Decizia nr. 189 din 2 martie 2006, sau Decizia nr. 26 din 18 ianuarie 2012.

dovadă de o atenție sporită în respectarea acestor cerințe, concretizate în claritatea, precizia și predictibilitatea legii³.

Din analiza soluțiilor legislative preconizate, s-a constatat că acestea nu respectă principiul ierarhiei actelor normative, al corelării cu ansamblul reglementărilor interne și ale armonizării legislației naționale cu legislația comunitară, **aspecte care încalcă prevederile art. 1 alin. (5) din Constituție.**

În acest sens, precizăm următoarele:

4.1. Referitor la Expunerea de motive, precizăm că, în primul rând aceasta nu respectă structura instrumentului de prezentare și motivare prevăzută la **art. 31** din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, neexistând referiri, spre exemplu, cu privire la impactul socio-economic, la cel asupra sistemului juridic, subliniind implicațiile asupra legislației în vigoare, precum și la consultările derulate în vederea elaborării proiectului.

În al doilea rând, nu sunt respectate nici dispozițiile **art. 32 alin. (2)** din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, potrivit cărora motivarea trebuie să se refere la forma finală a proiectului de act normativ, întrucât la cel de-al treilea paragraf al expunerii de motive se precizează că „această lege specială vizează o categorie foarte importantă de crescători de animale, **persoane fizice**, care se ocupă cu creșterea animalelor ...” iar în proiectul pe care îl însoțește, la textul preconizat pentru **art. 16 alin. (2) din Legea zootehniei nr. 32/2019**, cu modificările ulterioare, sunt vizați „crescătorii de animale prevăzuți la alin (1)” care sunt, potrivit trimiterii „crescătorii de animale, **persoane fizice sau persoane juridice**”.

În al treilea rând, precizăm că din cuprinsul **Expunerii de motive** nu reiese ca soluțiile preconizate să fi fost precedate de o temeinică fundamentare, nefiind respectate prevederile art. 6 alin. (1) teza a doua din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, potrivit cărora „Soluțiile pe care le cuprinde trebuie să fie temeinic fundamentate, luându-se în considerare interesul social, politica legislativă a statului român și **cerințele corelării cu ansamblul reglementărilor interne și ale armonizării legislației naționale cu legislația comunitară** și cu tratatele internaționale la care România este parte, precum și cu jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului”, aspect dezvoltat la **pct. 4.2** din prezentul aviz.

În acest context sunt aplicabile considerentele exprimate în Decizia Curții Constituționale nr. 682 din 27 iunie 2012: „*Lipsa unei*

³ A se vedea Decizia nr.845 din 18 noiembrie 2020, paragraful 92.

fundamentări temeinice a actului normativ în discuție determină, [...], încălcarea prevederilor din Constituție cuprinse în art. 1 alin. (5) [...]”.

4.2. Menționăm că soluția legislativă preconizată prin prezentul proiect pentru **art. 16 alin. (2)**, contravine dispozițiilor **art. 13 lit. c)** din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, potrivit căruia *„Actul normativ trebuie să se integreze organic în sistemul legislației, scop în care: c) **proiectul de act normativ trebuie să fie corelat cu reglementările comunitare și cu tratatele internaționale la care România este parte**”*.

Precizăm că în formularea actuală, norma propusă încalcă prevederile **art. 136 alin. (4) din Constituție** referitoare la regimul proprietății publice, potrivit căroră *„Bunurile proprietate publică sunt inalienabile. În condițiile legii organice, ele pot fi date în administrare regiilor autonome ori instituțiilor publice sau pot fi concesionate ori închiriate; de asemenea, ele pot fi date în folosință gratuită instituțiilor de utilitate publică”*, inclusiv din perspectiva reglementărilor europene obligatorii privitoare la regimul juridic al pieței interne și gestionarea resurselor naturale prin intermediul contractelor de concesiune, în particular **Directiva 2006/123/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 12 decembrie 2006 privind serviciile în cadrul pieței interne și Directiva 2014/23/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014 privind atribuirea contractelor de concesiune**.

Analizând ipoteza juridică propusă la **pct. 1 al articolului unic**, semnalăm că, textul *de lege ferenda* al **art. 16 alin. (2) din Legea zootehniei nr. 32/2019**, cu modificările ulterioare, prevede următoarele:

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

Astfel, conținutul normativ al modificării aduse **art. 16 alin. (2) din Legea zootehniei nr. 32/2019** contravine regimului juridic al proprietății publice instituit prin **art. 136 alin. (4) din Constituție** și derogă atât de la Codul administrativ, care dezvoltă și pune în aplicare prevederile constituționale, cât obligațiilor asumate de România ca stat membru al Uniunii Europene și exprimate în reglementări cu caracter obligatoriu ce au prioritate față de dispozițiile contrare din legile interne, în conformitate cu **art. 148 alin. (2) din Legea fundamentală**.

Modificarea propusă pentru **art. 16 alin. (2) din Legea zootehniei nr. 32/2019** derogă de la legislația în vigoare și permite atribuirea directă a contractelor de concesiune/închiriere/arendare cu privire la terenurile cu destinație agricolă, în mod arbitrar, către crescătorii de animale prevăzuți la alin. (1) de către consiliile județene și unitățile administrativ-teritoriale care dețin în proprietate publică/privată sau în administrare astfel de terenuri.

Această modalitate inedită de atribuire a unor contracte de concesiune/închiriere/arendare cu privire la terenuri proprietate publică sau privată a statului ori unităților administrativ-teritoriale încalcă pe de o parte regimul juridic al modalităților de exercitare a dreptului de proprietate publică stabilit de Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ ca o detaliere și punere în aplicare a prevederilor constituționale, în particular prevederile art. 315 din acest Cod, precum și regimul juridic al pieței interne din cadrul Uniunii Europene, în particular prevederile Directivei 2006/123/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 12 decembrie 2006 privind serviciile în cadrul pieței interne și ale Directivei 2014/23/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014 privind atribuirea contractelor de concesiune.

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

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

Totodată, **art. 315 din Codul administrativ** precizează explicit că instituie o excepție de la art. 312 din același act normativ, care arată că **atribuirea contractelor de concesiune de bunuri proprietate publică se face exclusiv prin licitație publică**. Dar această excepție are caracter limitat în timp („numai până la finalizarea privatizării” concesionarului) și este dublu condiționată, între altele inclusiv de atribuirea către entități care la finalul procesului de privatizare se vor supune aceluiași reguli concurențiale ca toți ceilalți participanți din piață. Prin urmare, ea instituie doar un regim juridic tranzitoriu, până la finalizarea procedurilor de privatizare a operatorilor, și nu încalcă principiul general în conformitate cu care contractele de concesiune/închiriere/arendare ale unor resurse naturale, cu atât mai mult cele care vizează resurse naturale prin definiție limitate, așa cum

sunt terenurile agricole, sunt atribuite prin proceduri de selecție care oferă garanții depline în ceea ce privește imparțialitatea și transparența, inclusiv publicitatea adecvată a deschiderii, desfășurării și încheierii procedurii.

Or, atribuirea directă a terenurilor cu destinație agricolă către crescători de animale care nu dispun de terenuri cu destinație agricolă concesionate/arendate/închiriate, în mod arbitrar, adică fără precizarea vreunor condiții sau criterii ori a unor reguli procedurale de atribuire a unor astfel de resurse naturale, echivalează cu încălcarea tuturor normelor juridice referitoare la exercitarea dreptului de proprietate publică în România și a celor referitoare la piața internă a Uniunii Europene. Chiar dacă acest arbitrar este, aparent, limitat doar la terenurile libere de contract, nimic nu împiedică transformarea în viitor a tuturor terenurilor agricole în unele libere de contract, ceea ce le-ar face susceptibile a fi supuse acestei modalități de atribuire în concesiune/închiriere/arendare și nu celei concurențiale.

Aceasta echivalează cu încălcarea **art. 136 alin. (4) din Constituție** atât în dimensiunea sa de protecție a caracterului inalienabil al proprietății publice, cât și în dimensiunea sa de încadrare juridică a modalităților prin care, doar în condițiile unei legi organice, astfel de bunuri obiect al proprietății publice pot fi gestionate, inclusiv prin concesionare ori închiriere ori arendare.⁴

*

* *

Față de cele mai sus menționate, apreciem că soluția legislativă preconizată trebuie reconsiderată în totalitate, în vederea respectării dispozițiilor legale, întrucât, în forma prezentată, aceasta nu poate fi promovată.

PRESEDINTE

Florin IORDACHE

București

Nr. 343/07.04.2026

⁴ Precizăm că în acest sens a fost formulată și opinia separată în Decizia Curții Constituționale a României nr. 777/2020.