



R O M Â N I A
CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
CABINETUL PREȘEDINTELUI

Palatul Parlamentului

Calea 13 Septembrie nr.2, Intrarea B1, Sectorul 5, 76112 București, România

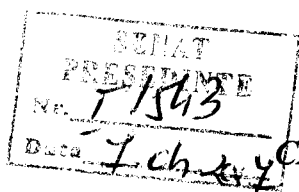
Telefon: (+40-1) 313-2531; Fax: (+40-1) 312-5480

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

PARLAMENTUL ROMÂNIEI
487/10.04.2017

Dosar nr.3009A/2016

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
REGISTRATURĂ JURISDICȚIONALĂ
NR. 4549 / 07 APR 2017



Domnului

CĂLIN CONSTANTIN ANTON POPESCU-TĂRICEANU

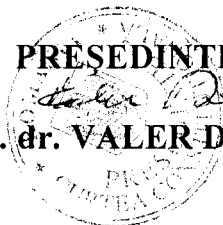
Președintele Senatului

Vă comunicăm, alăturat, în copie, Decizia nr.89 din 28 februarie 2017 prin care Curtea Constituțională a constatat că Legea pentru modificarea și completarea Ordonanței Guvernului nr.22/1999 privind administrarea porturilor și a căilor navigabile, utilizarea infrastructurilor de transport naval aparținând domeniului public, precum și desfășurarea activităților de transport naval în porturi și pe căile navigabile interioare este neconstituțională.

Vă asigurăm, Domnule Președinte, de deplina noastră considerație.

PREȘEDINTE

Prof. univ. dr. VALER DORNEANU



ROMÂNIA
CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

Dosar nr.3009A/2016

DECIZIA nr.89
din 28 februarie 2017

referitoare la obiecția de neconstituționalitate a Legii pentru modificarea și completarea Ordonanței Guvernului nr.22/1999 privind administrarea porturilor și a căilor navigabile, utilizarea infrastructurilor de transport naval aparținând domeniului public, precum și desfășurarea activităților de transport naval în porturi și pe căile navigabile interioare

Valer Dorneanu	- președinte
Marian Enache	- judecător
Petre Lăzăroiu	- judecător
Mircea Ștefan Minea	- judecător
Daniel Marius Morar	- judecător
Mona-Maria Pivniceru	- judecător
Livia Doina Stanciu	- judecător
Varga Attila	- judecător
Valentina Bărbățeanu	- magistrat-asistent

1. Pe rol se află soluționarea obiecției de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii pentru modificarea și completarea Ordonanței Guvernului nr.22/1999 privind administrarea porturilor și a căilor navigabile, utilizarea infrastructurilor de transport naval aparținând domeniului public, precum și desfășurarea activităților de transport naval în porturi și pe căile navigabile interioare, obiecție formulată de Guvernul României.

2. Obiecția de neconstituționalitate a fost înregistrată la Curtea Constituțională sub nr.11669/25 noiembrie 2016 și constituie obiectul Dosarului nr.3009A/2016.

3. În motivarea obiecției de neconstituționalitate, autorul sesizării invocă dispozițiile din Constituție cuprinse în art.75 alin.(1) care enumeră proiectele de legi care se supun Camerei Deputaților spre dezbateră și adoptare, ca primă Cameră sesizată, art.76 alin.(1) privitor la majoritatea necesară adoptării legilor organice, art.117 alin.(3) care stabilește că autorități administrative autonome se pot înființa prin lege organică și în art.136 alin.(4) referitor la caracterul inalienabil al bunurilor proprietate publică, bunuri care pot fi date în administrare regiilor autonome ori instituțiilor publice sau pot fi concesionate ori închiriate, în condițiile legii organice. În acest sens, precizează că, prin legea criticată se înființează, în cadrul Consiliului Concurenței, Consiliul de supraveghere în domeniul naval, modificându-se implicit Legea concurenței nr.21/1996, care are caracter organic, în condițiile în care Consiliul Concurenței este o autoritate administrativă autonomă. Totodată, legea conține prevederi prin care se reglementează concesiunea ori închirierea bunurilor proprietate publică, prevederi ce nu pot fi adoptate decât prin lege organică, potrivit art.76 alin.(1) din Constituție. Or, legea criticată a fost adoptată de Camera Deputaților ca lege ordinară.

4. Guvernul susține, totodată, că a fost nesocotit principiul bicameralismului, consacrat de art.61 coroborat cu art.75 din Constituție, întrucât propunerea legislativă a fost adoptată de Camera Deputaților în calitate de cameră decizională într-o redactare diferită față de conținutul propunerii legislative inițiale, ignorându-se forma propusă de inițiator și respinsă de Senat.

5. Arată, de asemenea că, în opinia sa, se încalcă art.16 alin.(1) din Constituție, instituindu-se, prin dispozițiile art.I pct.33 din legea criticată, cu referire la art.30¹ alin.(1) lit.d) din Ordonanța Guvernului nr.22/1999, și ale art.II

pct.3 din lege, cu referire la art.II alin.(9) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.86/2007 pentru modificarea și completarea Ordonanței Guvernului nr.22/1999, un regim discriminatoriu în favoarea beneficiarilor contractelor de concesiune/închiriere pentru terenurile pe care sunt amplasate elemente de suprastructură portuară, care sunt utilizate legal de către operatori economici și pentru care nu sunt încheiate contracte de subconcesiune sau închiriere la data intrării în vigoare a legii criticate.

6. În opinia Guvernului, prevederile art.I pct.53 din lege, cu referire la art.66¹ alin.(11) din Ordonanța Guvernului nr.22/1999, nesocotesc dispozițiile art.53 alin.(1) și (2) din Constituție, ca urmare a lipsei unei reprezentări a elementelor care constituie contravenție, legiuitorul stabilind doar cu titlu generic sancțiuni contravenționale, fără a preciza destinatarul normei, criteriile și condițiile necesare operațiunii de constatare și sancționare a contravențiilor, tipul sancțiunii și cuantumul amenzilor. Or, măsurile sancționatorii trebuie să fie proporționale cu situația care le-a determinat, să fie aplicate nediscriminatoriu în cadrul aceleiași categorii de persoane și să nu aducă atingere existenței dreptului sau libertății pentru care s-a dispus măsura respectivă.

7. Guvernul menționează, în motivarea sesizării formulate, și alte aspecte pe care le consideră relevante sau care privesc necorelarea dispozițiilor legii criticate cu prevederi din alte acte normative. Astfel, consideră că prevederile art.I pct.53, cu referire la art.66¹ alin.(1)-(5) din Ordonanța Guvernului nr.22/1999, care reglementează înființarea Consiliului de supraveghere în domeniul naval, încalcă normele de tehnică legislativă prin imprecizie, neclaritate, lipsă de coeziune, dar și necorelare cu alte prevederi legale incidente, cum ar fi Ordonanța Guvernului nr.2/2001 privind regimul contravențiilor și Legea concurenței nr.21/1996. Aceasta, deoarece se constituie o nouă structură, căreia îi sunt atribuite prerogative semnificative, fără a se preciza, însă, procedura de selecție a membrilor și nici

criteriile pe baza cărora această selecție ar urma să se facă. În absența unor astfel de reglementări, se creează incertitudine cu privire la aplicarea unitară a prevederilor acestei legi și riscă să fie încălcat principiul securității juridice. De asemenea, prevederile art.I pct.53 din legea criticată, cu referire la art.66¹ alin.(7), (9) și (15) din Ordonanța Guvernului nr.22/1999, sunt lipsite de previzibilitate și coerență pentru a putea fi aplicate, având în vedere că nu sunt prevăzute norme cu privire la atribuțiile și modul de funcționare a Direcției de Supraveghere Navală. În plus, reglementările potrivit cărora Consiliul de supraveghere în domeniul naval trebuie să dețină o capacitate organizațională suficientă în ceea ce privește resursele umane și materiale, proporțională cu importanța sectorului naval din România, care va fi dimensionată corespunzător și prevăzută în cadrul bugetului anual aprobat al Consiliului Concurenței, precum și cele referitoare la procesele-verbale de constatare și de aplicare a unor sancțiuni cuprind formulări generale, care nu pot fi determinate, sunt neclare, vagi și imprecise, fiind în discordanță cu exigențele impuse de normele de tehnică legislativă.

8. Susține că art.I pct.53 din legea criticată, cu referire la art.66¹ alin.(11)-(15) din Ordonanța Guvernului nr.22/1999, încalcă dispozițiile art.4 alin.(1), art.32 alin.(1) și art.47 din Ordonanța Guvernului nr.2/2001, potrivit cărora prevederile din actele normative prin care se stabilesc și se sancționează contravențiile intră în vigoare în termen de 30 de zile de la data publicării, iar plângerea împotriva procesului-verbal de constatare și sancționare a contravenției se depune la judecătoria în circumscripția căreia a fost săvârșită contravenția.

9. Mai arată că, în ce privește valoarea chiriei/redevenței ce va fi prevăzută în anumite contracte de închiriere/subconcesiune a terenului portuar, se instituie aplicabilitatea simultană a două condiții ce se exclud reciproc, respectiv cea a aplicării condițiilor egale la prestații echivalente și cea a stabilirii acestora la nivelul valorii minime a tarifelor de utilizare a domeniului portuar.

10. Referitor la procedura simplificată de încheiere a contractului de subconcesiune, care presupune atribuirea directă prin hotărâre a Guvernului, arată că este în contradicție cu prevederile din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.54/2006 privind regimul contractelor de concesiune de bunuri proprietate publică în care sunt prevăzute excepțiile de la regula potrivit căreia subconcesiunea este interzisă.

11. Guvernul apreciază că toate aceste norme criticate sunt de natură să încalce exigențele de claritate, precizie și previzibilitate impuse de art.1 alin.(3) și (5) din Constituție, apreciind că legea criticată este neconstituțională prin încălcarea principiului legalității.

12. Totodată, consideră că, prin modificarea normelor proprii ale Ordonanței de urgență a Guvernului nr.86/2007 pentru modificarea și completarea Ordonanței Guvernului nr.22/1999, se creează premisele încălcării principiului neretroactivității legii, consacrat de art.15 alin.(2) din Constituție.

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

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

15. La dosar au fost transmise o serie de memorii din partea mai multor entități, respectiv Comisia pentru transporturi și infrastructură din cadrul Camerei Deputaților, Organizația Patronală Constanța Port Business Association din Constanța, Federația Națională a Sindicatelor Portuare (F.N.S.P.) din Constanța și Consiliul Concurenței.

16. Astfel, Comisia pentru transporturi și infrastructură din cadrul Camerei Deputaților, în calitate de comisie permanentă în care s-a redactat raportul final supus spre adoptare plenului Camerei Deputaților, a transmis un punct de vedere în cuprinsul căruia este prezentată cronologia elaborării și adoptării propunerii legislative. Se arată în acest sens că, printr-o hotărâre a Camerei Deputaților, a fost declanșată o anchetă asupra activității Companiei Naționale Administrația Porturilor Maritime S.A. Constanța, finalizată cu un raport care a relevat o serie de probleme grave care îngreunează activitățile de transport naval, afectând în mod direct volumul mărfurilor transportate/manipulate prin porturile maritime și pe căile navigabile. Raportul de anchetă a scos în evidență și modul defectuos de constituire a administrațiilor portuare și a societăților care desfășoară activitățile portuare, fapt care a condus la crearea de monopoluri în ce privește operatorii portuari, la o lipsă de competitivitate și, implicit, la stagnarea activității portuare. Precizează că, în baza concluziilor comisiei de anchetă, Comisia pentru transporturi și infrastructură și-a asumat reevaluarea prevederilor Ordonanței Guvernului nr.22/1999 în vederea adaptării legislației la noile condiții socio-economice, dar și în scopul stimulării competiției în acest sector. În opinia Comisiei pentru transporturi și infrastructură, sesizarea Curții Constituționale este tardivă, fiind făcută după scurgerea termenului de 5 zile prevăzut de art.15 alin.(2) din Legea nr.47/1992 pentru formularea de obiecții de neconstituționalitate. Referitor la criticile de neconstituționalitate, apreciază că sunt neîntemeiate.

17. În punctul de vedere al Consiliului Concurenței se arată, în esență, că s-a constatat o lipsă a transparenței în calcularea tarifelor portuare, dar și lipsa unui organism de reglementare, ceea ce duce la tratamente discriminatorii și disproporționate, precum și la distorsiuni ale concurenței în acest sector. Luând în considerare recomandările Organizației pentru Cooperare și Dezvoltare Economică,

a fost propusă înființarea Consiliului de supraveghere în domeniul naval, înființarea acestuia corespunzând și exigențelor impuse de Parlamentul European.

18. Organizația Patronală Constanța Port Business Association din Constanța, în calitate de „reprezentant legitim al comunității portuare”, a transmis un memoriu prin care, în esență, subliniază necesitatea modernizării și clarificării cadrului legal aplicabil administrării și exploatării domeniului public al statului român, reprezentat de infrastructura de transport naval, pentru înlăturarea problemelor grave existente la nivelul porturilor românești ca urmare a faptului că în ultimii 26 de ani investițiile în reparații și dezvoltarea infrastructurii de transport naval au fost întârziate în mod constant, ceea ce a condus la o stare tehnică necorespunzătoare a acesteia. În plus, propunerea legislativă a avut în vedere și necesitatea reglementării unor situații juridice atipice născute din modalitatea în care, prin legile succesive adoptate, statul român a reglementat raporturile dintre proprietatea privată a unor operatori portuari înființați prin lege în urma desființării fostelor întreprinderi de stat și infrastructura de transport naval ce a fost inclusă în categoria bunurilor proprietate publică a statului. În ce privește termenul legal de sesizare a Curții Constituționale, arată că, în opinia sa, acesta a fost depășit, sesizarea fiind introdusă tardiv, iar referitor la criticile de neconstituționalitate formulate de Guvern, consideră că acestea nu pot fi reținute.

19. Federația Națională a Sindicatelor Portuare (F.N.S.P.) din Constanța, în calitate de federație sindicală reprezentativă la nivelul sectorului de activitate „*Transporturi pe apă și servicii conexe. Transporturi aeriene și servicii conexe*” a solicitat respingerea sesizării de constituționalitate, întrucât aceasta a fost introdusă după expirarea termenului de 5 zile prevăzut de art.15 alin.(2) din Legea nr.47/1992 și art.133 alin.(3) din Regulamentul Camerei Deputaților.

20. Organizația Patronală Constanța Port Business Association din Constanța și Federația Națională a Sindicatelor Portuare din Constanța au transmis

Curții și un memoriu comun prin care evidențiază caracterul benefic al reglementărilor cuprinse în legea supusă controlului de constituționalitate în cauza de față.

21. Cu privire la toate aceste memorii, Curtea reiterează cele statuate în jurisprudența sa, în sensul că procedeul intervenției în calitate de *amicus curiae* în procedura din fața Curții Constituționale nu echivalează cu atribuirea vreunei calități procesuale, ci are doar semnificația exprimării unei opinii sau poziții, pe care terțe persoane față de problema de constituționalitate asupra căreia Curtea este chemată să se pronunțe consideră că este util să o transmită instanței de contencios constituțional pentru a-i releva aspecte de care, altminteri, nu ar putea avea cunoștință. Scopul acestor memorii *amicus curiae* este acela de a sprijini Curtea în soluționarea cauzei, prin învederarea unor informații care să contribuie la pronunțarea unei soluții judicioase (a se vedea, *mutatis mutandis*, Decizia nr. 887 din 15 decembrie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 191 din 15 martie 2016, sau Decizia nr.580 din 20 iulie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.850 din 27 octombrie 2016).

22. La termenul de judecată fixat pentru data de 18 ianuarie 2017, Curtea, având în vedere cererea de amânare a dezbaterilor, a amânat succesiv pronunțarea asupra cauzei pentru data de 7 februarie 2017, 21 februarie 2017 și 28 februarie 2017, dată la care a pronunțat prezenta decizie.

CURTEA,

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

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

24. **Obiectul controlului de constituționalitate** îl constituie Legea pentru modificarea și completarea Ordonanței Guvernului nr.22/1999 privind administrarea porturilor și a căilor navigabile, utilizarea infrastructurilor de transport naval aparținând domeniului public, precum și desfășurarea activităților de transport naval în porturi și pe căile navigabile interioare.

25. Dispozițiile din Legea fundamentală invocate în susținerea obiecției de neconstituționalitate sunt următoarele: art.1 alin.(3) care enumeră caracteristicile statului român, art.1 alin.(5) privind obligativitatea respectării Constituției, a supremației sale și a legilor, art.16 alin.(1) care consacră principiul egalității cetățenilor în fața legii și a autorităților publice, fără privilegii și fără discriminări, art.53 privind restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți, art.61 alin.(2) care instituie principiul bicameralismului, art.75 referitor la sesizarea Camerelor Parlamentului, art.76 alin.(1) privitor la majoritatea cu care se adoptă legile organice, art.117 alin.(3) potrivit căruia autorități administrative autonome se pot înființa prin lege organică și art.136 alin.(4) conform căruia bunurile proprietate publică sunt inalienabile, iar în condițiile legii organice, ele pot fi date în administrare regiilor autonome ori instituțiilor publice, pot fi concesionate ori închiriate și pot fi date în folosință gratuită instituțiilor de utilitate publică.

(1) Admisibilitatea obiecției de neconstituționalitate

26. Curtea constată că sesizarea formulată îndeplinește condițiile de admisibilitate prevăzute de art.146 lit.a) teza întâi din Constituție atât sub aspectul obiectului său, fiind vorba de o lege adoptată și nepromulgată, cât și sub aspectul titularului dreptului de sesizare, aceasta fiind semnată de primul-ministru al Guvernului.

27. Totodată, Curtea constată că obiecția de neconstituționalitate este admisibilă și din perspectiva termenului de sesizare, nefiind tardiv introdusă. În acest sens, Curtea reține că, în calitate de Cameră decizională, Camera Deputaților a adoptat legea pe 7 noiembrie 2016, dată la care a fost depusă la Secretarul general al Camerei Deputaților în vederea exercitării dreptului de sesizare a Curții Constituționale. În același scop, la data de 8 noiembrie 2016, legea a fost depusă și la Secretarul general al Senatului. La data de 14 noiembrie 2016, legea adoptată a fost înaintată Președintelui României, care nu a promulgat-o până la data de 24 noiembrie 2016, când Guvernul a sesizat Curtea Constituțională în vederea exercitării controlului de constituționalitate *a priori*.

28. Procedura premergătoare trimiterii legii spre promulgare este reglementată prin art.15 alin.(2) din Legea nr.47/1992, care stabilește că „*în vederea exercitării dreptului de sesizare a Curții Constituționale, cu 5 zile înainte de a fi trimisă spre promulgare, legea se comunică Guvernului, Înaltei Curți de Casație și Justiție, precum și Avocatului Poporului și se depune la secretarul general al Camerei Deputaților și la cel al Senatului. În cazul în care legea a fost adoptată cu procedură de urgență, termenul este de 2 zile*”. În același timp, potrivit art. 77 alin. (1) din Constituție, „*Legea se trimite, spre promulgare, Președintelui României. Promulgarea legii se face în termen de cel mult 20 de zile de la primire*”.

29. Curtea a statuat că termenele cuprinse la art.15 alin.(2) din Legea nr.47/1992 au un caracter de protecție pentru titularii dreptului de sesizare a instanței constituționale, astfel încât nu există nicio sancțiune dacă instanța constituțională este sesizată după expirarea acestora (a se vedea, de exemplu, Decizia nr.1612 din 15 decembrie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.888 din 30 decembrie 2010). În exercitarea controlului *a priori* de constituționalitate, esențial este ca legea să nu fi fost promulgată la data înregistrării sesizării la Curtea Constituțională. Relevantă în acest sens este Decizia

nr. 20 din 2 februarie 2000, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 72 din 18 februarie 2000, când obiecția soluționată a fost înregistrată la Curtea Constituțională la data de 6 ianuarie 2000, deși legea a fost adoptată la 29 decembrie 1999. O situație similară celei din decizia menționată se regăsește și în cauza de față, având în vedere că instanța de control constituțional a fost sesizată la mai mult de 5 zile de la adoptarea legii de către Parlament, dar înainte ca aceasta să fi fost promulgată de Președintele României.

(2) Analiza obiecției de neconstituționalitate

30. În motivarea sesizării, Guvernul formulează critici de neconstituționalitate extrinsecă, referitoare, pe de o parte, la faptul că legea ar fi trebuit să aibă caracter de lege organică, iar nu ordinară și, pe de altă parte, că în adoptarea legii ar fi fost nesocotite exigențele principiului bicameralismului. De asemenea, argumentele aduse în motivarea obiecției de neconstituționalitate vizează neconstituționalitatea intrinsecă, dar și necorelarea dispozițiilor legii criticate cu prevederi din alte acte normative, prin raportare la dispozițiile art.1 alin.(5) din Constituție, în componenta referitoare la principiul legalității, cu privire specială asupra calității legii.

(2.1.) Analiza criticilor de neconstituționalitate extrinsecă

(2.1.1.) Analiza criticilor de neconstituționalitate referitoare la încălcarea art.76 alin.(1) din Constituție

31. În ceea ce privește criticile formulate prin raportare la dispozițiile art.76 alin.(1) din Constituție, se susține, în motivarea obiecției de neconstituționalitate, că legea contestată conține prevederi prin care se reglementează concesiunea sau închirierea bunurilor proprietate publică, prevederi ce nu pot fi adoptate decât prin lege organică. Or, legea criticată a fost adoptată de Camera Deputaților ca lege ordinară.

32. Analizând Legea de modificare a Ordonanței Guvernului nr.22/1999, supusă în cauza de față controlului de constituționalitate, Curtea observă că aceasta cuprinde numeroase dispoziții prin care se reglementează diverse aspecte referitoare la darea în administrare, concesiunea, subconcesiunea și închirierea unor bunuri proprietate publică, în contextul domeniului specific al navigației maritime și fluviale, operațiuni care, astfel cum statuează art.136 alin.(4) din Constituție, pot fi reglementate doar prin norme de natura legii organice.

33. Astfel, prin art.I pct.31 și 32 din legea criticată, cu referire la art.29 și art.30 alin.(1) și (2) din Ordonanța Guvernului nr.22/1999, se stabilește că infrastructura de transport naval care face parte din domeniul public poate fi concesionată, subconcesionată, închiriată ori dată în administrare, precizându-se că părți ale contractului de concesiune a infrastructurii de transport naval pot fi Ministerul Transporturilor, respectiv autoritățile administrației publice locale, în calitate de concedenți, și administrațiile portuare și/sau de căi navigabile, organizate ca societăți sau companii naționale aflate în subordinea sau sub autoritatea Ministerului Transporturilor ori a autorităților administrației publice locale, în calitate de concesiionari; prin art.I pct.32 din lege, cu referire la art.30 alin.(3) din ordonanță, se stabilește interdicția cesionării de către administrații, în tot sau în parte, a acestui contract; art.I pct.33 din lege, cu referire la art.30¹ din ordonanță, enumeră care sunt elementele pe care în mod obligatoriu trebuie să le cuprindă contractele de concesiune (anumite obligații, precum și redevența); art.I pct.34 din lege, cu referire la art.31 alin.(1) din ordonanță, stabilește modalitățile prin care terenurile portuare care aparțin domeniului public al statului pot fi puse la dispoziția utilizatorilor de către administrații, și anume prin contracte de subconcesiune sau închiriere, instituind în sarcina acestor utilizatori - operatori economici - interdicția de a le subconcesiona sau de a le închiria, la rândul lor, precum și de a cesiona, în tot sau în parte, contractele de subconcesiune încheiate cu administrațiile portuare

și/sau de căi navigabile; art.I pct.35 din lege, cu referire la art.31¹ din ordonanță, descrie etapele ce trebuie parcurse în vederea încheierii contractelor de subconcesiune prin care sunt puse la dispoziția utilizatorilor terenurile libere de sarcini; art.I pct.36 din lege, cu referire la art.32 din ordonanță, cuprinde o serie de prevederi referitoare la caietele de sarcini ale concesiunii, iar art.I pct.38 din lege, cu referire la art.34 din ordonanță, stabilește elementele minimale pe care trebuie să le cuprindă contractele de concesiune/subconcesiune; art.I pct.39 din lege, cu referire la art.34¹ alin.(1) din ordonanță, vizează contractele de închiriere a terenurilor portuare care aparțin domeniului public al unității administrativ-teritoriale mai sus amintite, iar art.I pct.40 din lege, cu referire la art.35 din ordonanță, stabilește anumite reguli privitoare la închirierea infrastructurii de transport naval; art.I pct.42 din lege, cu referire la art.38 din ordonanță, stabilește destinația și modul de utilizare a sumelor obținute din chirii și redevențe, iar art.I pct.43 din lege, cu referire la art.40¹ din ordonanță, cuprinde norme referitoare la transparența și asigurarea unui climat nediscriminatoriu în ce privește subconcesionarea și închirierea; art.I pct.44 din lege, cu referire la art.42 alin.(1) din ordonanță, instituie obligația Ministerului Transporturilor și a autorităților administrației publice locale, după caz, de a controla administrațiile în ceea ce privește modul de administrare și de utilizare a infrastructurii de transport naval și modul de executare a contractelor de concesiune.

34. Legea supusă controlului de constituționalitate modifică și dispoziții cuprinse în Ordonanța de urgență a Guvernului nr.86/2007 pentru modificarea și completarea Ordonanței Guvernului nr.22/1999. Astfel, legea criticată operează modificări la art.II alin.(4²), (5)-(8) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.86/2007, statuând cu privire la posibilitatea transformării în contracte de închiriere/subconcesiune a contractelor de asociere încheiate între administrații și operatorii economici în vederea utilizării în comun a infrastructurilor de transport

naval; art.II pct.2 din lege, cu referire la art.II alin.(5) și (6) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.86/2007, are în vedere obligația încheierii de contracte de subconcesiune sau închiriere pentru terenurile pe care sunt amplasate elemente de suprastructură portuară care sunt utilizate legal de către operatori economici și pentru care nu sunt încheiate contracte de subconcesiune sau închiriere la data intrării în vigoare a legii; art.II pct.3 din lege, cu referire la art.II alin.(9) și (10) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.86/2007, precizează modul de stabilire a valorii chiriei/redevenței ce va fi prevăzută în contractele de închiriere/subconcesiune a terenului portuar care vor fi încheiate în conformitate cu art.II alin.(5) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.86/2007, astfel cum ar urma să fie modificat prin art.II pct.2 din legea criticată, precum și termenul în care se vor încheia, iar art.II pct.3, cu referire la art.II alin.(11) din aceeași ordonanță de urgență, prevede sancțiunea pentru situația în care operatorii economici refuză să încheie contractele menționate. În fine, art.III alin.(1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.86/2007, astfel cum aceasta ar urma să fie modificată prin legea criticată, instituie obligația administrațiilor de a publica proiectele de contracte cadru de subconcesiune, închiriere sau prestări servicii în termen de 90 de zile de la data intrării în vigoare a legii.

35. Curtea reține, așadar, că prevederile enumerate vizează concesionarea, subconcesionarea - operațiune ce are același regim juridic ca și concesionarea - darea în administrare și închirierea bunurilor aflate în proprietatea publică a statului sau a unităților administrativ-teritoriale. Potrivit art.136 alin.(4) din Constituție „*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*”. Dreptul de concesiune, ca drept real corespunzător proprietății publice, este prevăzut cu titlu generic în Codul civil, act normativ

adoptat ca lege organică. Acesta îi dedică trei articole, art.871-873, care cuprind caracterizarea de principiu a dreptului de concesiune.

36. Reglementarea - cadru care instituie regulile concrete aplicabile în materia concesiunii bunurilor proprietate publică este reprezentată de Ordonanța de urgență a Guvernului nr.54/2006 privind regimul contractelor de concesiune de bunuri proprietate publică, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.569 din 30 iunie 2006, așadar un act normativ prin care, potrivit art.115 alin.(5) din Constituție, se poate legifera în domeniile rezervate legii organice.

37. În cauza de față, legea supusă controlului de constituționalitate are caracter ordinar, astfel cum rezultă din mențiunea finală a acesteia, care atestă că *„legea a fost adoptată de Parlamentul României cu respectarea prevederilor art.75 și ale art.76 alin.(2) din Constituția României, republicată”*.

38. Curtea constată că normele cuprinse în legea criticată referitoare la concesiune, subconcesiune și închiriere particularizează regulile instituite prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr.54/2006 la domeniul specific al administrării porturilor și a căilor navigabile și al utilizării infrastructurilor de transport naval aparținând domeniului public. Această particularizare nu reprezintă, însă, o simplă traducere a regulilor generale la domeniul menționat. Prin legea criticată se instituie și reguli noi, diferite de cele stabilite prin reglementarea-cadru. Sub acest aspect, Curtea Constituțională a statuat, în jurisprudența sa, că *„ori de câte ori o lege derogă de la o lege organică, ea trebuie calificată ca fiind organică, întrucât intervine tot în domeniul rezervat legii organice”* (Decizia nr.442 din 10 iunie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.526 din 15 iulie 2015, par.29). Prin urmare, și reglementările cuprinse în Ordonanța Guvernului nr.22/1999, astfel cum urmează să fie modificate prin legea criticată, trebuie să aibă aceeași forță juridică precum cea în detalierea căroră sunt edictate.

39. Așadar, în cauza de față, Curtea arată că aplicarea la domeniul navigației a regulilor cuprinse în Ordonanța de urgență a Guvernului nr.54/2006 va putea fi realizată printr-un act normativ adoptat conform art.76 alin.(1) din Constituție, în condițiile în care, astfel cum rezultă din art.136 alin.(4) din Legea fundamentală, reglementarea legală a concesiunii, subconcesiunii și închirierii bunurilor proprietate publică nu poate fi făcută decât printr-un act normativ de nivelul legii organice.

40. Curtea observă că și în prezent reglementarea materiei în discuție se regăsește într-o ordonanță a Guvernului, în cuprinsul căreia prevederile referitoare la darea în administrare, concesionarea, subconcesionarea și închirierea infrastructurii de transport naval care face parte din domeniul public au fost introduse printr-o ordonanță de urgență a Guvernului, aprobată, însă, printr-o lege ordinară (Ordonanța de urgență a Guvernului nr.86/2007 pentru modificarea și completarea Ordonanței Guvernului nr.22/1999, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 638 din 18 septembrie 2007, aprobată, cu modificări și completări, prin Legea nr.108/2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.378 din 8 iunie 2010). Această ordonanță nu constituie, însă, obiectul controlului de constituționalitate *a priori* exercitat în prezenta cauză, declanșat pe calea sesizării de neconstituționalitate care poartă asupra legii de modificare și completare a Ordonanței Guvernului nr.22/1999, anterior promulgării.

41. Din stenograma ședinței plenului Camerei Deputaților rezultă că legea a fost adoptată cu 186 de voturi, dintr-un număr de 347 de deputați, membri ai Camerei Deputaților în legislatura 2012-2016. Deși acest număr de voturi se înscrie în proporția necesară pentru o majoritate absolută, de jumătate plus unul din totalul numărului de deputați, impusă de exigențele art.76 alin.(1) din Constituție pentru adoptarea unei legi organice, Curtea apreciază că această împrejurare nu legitimează calificarea legii ca organică, așadar nu înlătură viciul de

neconstituționalitate generat de adoptarea acesteia ca lege ordinară, conform art.76 alin.(2) din Constituție.

42. În jurisprudența sa recentă, Curtea a statuat, prin prisma asigurării rigorilor constituționale în ce privește procedura parlamentară de adoptare a legilor, că reglementarea într-un domeniu care, prin excelență, aparține legii organice, prin adoptarea unei legi cu caracter derogatoriu sau special, trebuie să se supună dispozițiilor art.76 alin.(1) din Constituție, indiferent de majoritatea de vot întrunită în cele două Camere ale Parlamentului (a se vedea Decizia nr.442 din 10 iunie 2015, mai sus citată, par.31). Prin aceste considerații, Curtea a dat prevalență celor înscrise în formula de atestare a autenticității legii, care, potrivit art.40 coroborat cu art.46 alin.(5) și (6) 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, include formula de atestare a legalității adoptării proiectului de lege, utilizată de fiecare Cameră a Parlamentului. Importanța acestei mențiuni rezidă în faptul că ea reprezintă indiciul esențial cu privire la respectarea procedurii de adoptare a legilor, astfel cum aceasta este consacrată în Legea fundamentală. Astfel, ordinea în care cele două Camere ale Parlamentului vor dezbate proiectul sau propunerea legislativă depinde de caracterizarea legii ca organică sau ordinară, în funcție de această caracterizare urmând să fie determinată Camera competentă să adopte legea în calitate de Cameră de reflecție, respectiv Cameră decizională, în temeiul art.75 alin.(1) din Constituție. Așadar, calificarea *ab initio* a legii ce urmează să fie adoptată, ca organică sau ordinară, are o influență hotărâtoare asupra procesului legislativ, determinând automat parcursul proiectului de lege sau al propunerii legislative.

43. În cazul de față, astfel cum se precizează în raportul Comisiei pentru transporturi și energie din cadrul Senatului - prin care s-a propus respingerea propunerii legislative de către Senat -, precum și în raportul Comisiei pentru

transporturi și infrastructură din cadrul Camerei Deputaților - favorabil adoptării -, legea a fost considerată ca aparținând categoriei legilor ordinare, ceea ce a atras competența Senatului ca primă Cameră sesizată, potrivit art.89 alin.(7) pct.1 din Regulamentul Senatului, republicat în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.387 din 20 mai 2016, și pe cea de Cameră decizională a Camerei Deputaților, în conformitate cu prevederile art.92 alin.(9) pct.1 din Regulamentul Camerei Deputaților, republicat în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.481 din 28 iunie 2016. Este adevărat că aceeași ordine de sesizare și de decizie ar fi fost aplicabilă și în situația în care propunerea legislativă de modificare a Ordonanței Guvernului nr.22/1999 ar fi fost calificată - în acord cu prevederile constituționale ale art.75 alin.(1) din Constituție -, ca lege organică, și adoptată ca atare, având în vedere că prevederile art.92 alin.(9) pct.2 lit.1) din Regulamentul Camerei Deputaților stabilesc că se supun spre dezbateră și adoptare Camerei Deputaților, în calitate de Cameră decizională, proiectele legilor organice prevăzute în Constituție la art. 136 alin.(4), care se corelează cu prevederile art.89 alin.(7) pct.2 liniuța simplă 9 din Regulamentul Senatului. Dar această împrejurare nu acoperă neregularitatea rezultată din incorecta calificare a legii ca ordinară, în loc de organică.

44. Viciul de neconstituționalitate extrinsecă generat de încadrarea legii supuse controlului de constituționalitate în categoria legilor ordinare devine și mai evident în considerarea următoarei constatări: potrivit art.75 alin.(1) din Constituție, se supun Camerei Deputaților, spre dezbateră și adoptare, ca primă Cameră sesizată, proiectele legilor organice prevăzute la art.117 alin.(3) din Constituție, potrivit căruia autorități administrative autonome se pot înființa prin lege organică, Senatul fiind, în mod corespunzător, Cameră decizională. În această ipoteză se înscrie un întreg capitol din legea adoptată de Camera Deputaților în calitate de Cameră decizională, cel referitor la Consiliul de supraveghere în domeniul naval, a

căruia înființare a fost propusă printr-un amendament la Camera Deputaților și a fost adoptat de aceasta, deși, potrivit Constituției, competența decizională revenea Senatului. Se relevă astfel nesocotirea dispozițiilor art.75 alin.(4) și (5) din Constituție, care stabilesc că, în situația în care Camera decizională adoptă o prevedere pentru care competența decizională aparține primei Camere, legea se întoarce la prima Cameră sesizată, care va decide definitiv în procedură de urgență numai cu privire la prevederea respectivă. Or, în cazul de față, nu a fost urmată această succesiune procedurală prevăzută de Legea fundamentală. Cu privire la necesitatea respectării ordinii de sesizare a Camerelor Parlamentului, Curtea a statuat, prin Decizia nr. 710 din 6 mai 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 358 din 28 mai 2009, că art.75 din Legea fundamentală stabilește competențe de legiferare potrivit cărora fiecare dintre cele două Camere are, în cazurile expres definite, fie calitatea de primă Cameră sesizată, fie de Cameră decizională, introducând soluția obligativității sesizării, în anumite materii, ca primă Cameră, de reflecție, a Senatului sau, după caz, a Camerei Deputaților și, pe cale de consecință, reglementarea rolului de Cameră decizională, pentru anumite materii, a Senatului și, pentru alte materii, a Camerei Deputaților, tocmai pentru a nu exclude o Cameră sau alta din mecanismul legiferării.

45. În ce privește critica potrivit căreia înființarea printr-o lege ordinară a Consiliului de supraveghere în domeniul naval, „*structură fără personalitate juridică în cadrul Consiliului Concurenței*” este neconstituțională întrucât se realizează o modificare implicită a Legii concurenței nr.21/1996, care are caracter organic, Curtea reține că art.117 alin.(3) din Constituție stabilește că „*Autorități administrative autonome se pot înființa prin lege organică*”. În spiritul acestei dispoziții din Legea fundamentală, Consiliul Concurenței a fost înființat prin Legea concurenței nr.21/1996, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.153 din 29 februarie 2016, lege organică ce statuează, în art.14 alin.(1), că acesta

este o autoritate administrativă autonomă. În legătură cu acesta, Curtea a observat, prin Decizia nr.622 din 13 octombrie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.60 din 20 ianuarie 2017, par.22, referindu-se la înființarea Consiliului Concurenței, că dispozițiile art.117 alin.(3) din Constituție sunt de strictă interpretare, fără a putea fi extinse și cu privire la organizarea și funcționarea autorităților autonome vizate de textul constituțional menționat. În contextul acestei jurisprudențe, Curtea reține însă că introducerea, prin legea criticată, a unui nou organism în structura Consiliului Concurenței, afectează structural arhitectura internă a acestei autorități, determinând reconfigurarea fizionomiei juridice a acestuia, împrejurare de natură să reclame crearea sa prin lege organică, iar nu ordinară.

46. În acest sens, Curtea constată că, potrivit legii criticate, Consiliul de supraveghere din domeniul naval ar urma să fie format din 5 membri, numiți și revocați prin ordin al președintelui Consiliului Concurenței pentru o perioadă de 5 ani. În cadrul Consiliului Concurenței se va constitui și o nouă direcție, Direcția de Supraveghere Navală, care va asigura aparatul tehnic necesar desfășurării activității Consiliului de supraveghere din domeniul naval. Curtea reține și faptul că bugetul Consiliului Concurenței va fi adaptat, recalibrat, astfel încât să fie îndeplător și pentru funcționarea noii entități, având în vedere că legea supusă controlului de constituționalitate stabilește că *„cheltuielile necesare desfășurării activității Consiliului de supraveghere vor fi cuprinse în bugetul Consiliului Concurenței”* [art.I pct.53 din lege, cu referire la art.66¹ alin.(8) din Ordonanța Guvernului nr.22/1999]. Aceasta, cu atât mai mult cu cât legea ce formează obiectul prezentei sesizări prevede că *„Consiliul de supraveghere trebuie să dețină o capacitate organizațională suficientă în ceea ce privește resursele umane și materiale, proporțională cu importanța sectorului naval din România. Această capacitate va fi dimensionată corespunzător și prevăzută în cadrul bugetului anual aprobat al*

Consiliului Concurenței” [art.I pct.53 din lege, cu referire la art.66¹ alin.(9) din ordonanță].

47. Privit prin prisma preconizatei sale înglobări în ansamblul funcțional al Consiliului Concurenței, Curtea observă că inclusiv atribuțiile [art.I pct.53 din lege, cu referire la art.66¹ alin.(10) din ordonanță] pe care Consiliul de supraveghere în domeniul naval ar urma să le aducă la îndeplinire conduc la ideea că acesta reprezintă o structură ce ar trebui să fie înființată prin lege organică. Astfel, Consiliul de supraveghere va urmări modul în care administrațiile portuare și de căi navigabile pun la dispoziția utilizatorilor infrastructura de transport naval care aparține domeniului public al statului sau unităților administrativ-teritoriale; va aviza metodologia de fundamentare, structura și nivelul tarifelor de utilizare a infrastructurii de transport naval, precum și a valorii chiriei/redevenței pentru închirierea/concesiunea/subconcesiunea terenurilor portuare care aparțin domeniului public al statului sau unităților administrativ-teritoriale, percepute de către administrații; va aviza metodologia de fundamentare, structura și nivelul tarifelor percepute pentru efectuarea serviciilor de siguranță, precum și nivelul tarifelor percepute de autoritățile care prin legea de înființare și funcționare dețin un monopol asupra activității desfășurate; va supraveghea consultările dintre administrații și operatorii economici/asociațiile patronale și profesionale reprezentative/federațiile sindicale reprezentative; se va pronunța prin decizii asupra tuturor plângerilor formulate de orice persoană interesată care consideră că a fost tratată inechitabil, a fost discriminată sau nedreptățită, în orice fel, prin deciziile adoptate de către administrațiile portuare. Totodată, legea prevede că *„orice alte atribuții ale Consiliului de supraveghere, organizarea și funcționarea acestuia, precum și regimul contravențiilor la prevederile prezentului articol se stabilesc prin Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului de supraveghere din domeniul naval aprobat prin hotărâre a Guvernului”* [art.I pct.53

din lege, cu referire la art.66¹ alin.(11) din ordonanță]. Curtea reține că, în îndeplinirea atribuțiilor sale, noul organism dispune măsuri care să asigure remedierea situațiilor constatate, prin decizii obligatorii pentru toate părțile vizate, care pot fi contestate în contencios administrativ [art.I pct.53 din lege, cu referire la art.66¹ alin.(12) și (13) din ordonanță]. Această împrejurare se constituie într-o extindere a activității Consiliului Concurenței, în condițiile în care Consiliul de supraveghere în domeniul naval este parte componentă a Consiliului Concurenței.

48. Importanța acestei noi structuri este reliefată și de faptul că, în exercitarea atribuțiilor Consiliului de supraveghere în domeniul naval vor fi elaborate regulamente și instrucțiuni, care vor fi puse în aplicare prin ordin al președintelui Consiliului Concurenței [art.I pct.53 din lege, cu referire la art.66¹ alin.(12) teza întâi din ordonanță].

49. Prin toate aceste caracteristici, introducerea noii structuri analizate mai sus determină incidența art.117 alin.(3) din Constituție. Sub acest aspect, Curtea constată că, deși aceasta nu este o autoritate administrativă autonomă, care, potrivit textului din Legea fundamentală menționat, se înființează prin lege organică, crearea sa afectează modul original de înființare a Consiliului Concurenței, ca autoritate administrativă autonomă, încadrându-se astfel în exigențele textului constituțional menționat. În aceeași ordine de idei, Curtea observă că un organism similar, Consiliul de supraveghere în domeniul feroviar, a fost înființat în cadrul Consiliului Concurenței prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr.21/2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.153 din 2 martie 2011, deci un act normativ prin care, potrivit art.115 alin.(5) din Constituție, se poate reglementa în domeniul legii organice.

50. Distinct de criticile formulate, Curtea observă că reglementarea, în structura Consiliului Concurenței, a unui nou organism, a cărei importanță a fost mai sus evidențiată, printr-un alt act normativ decât cel care statuează cu privire la

toate aspectele legate de Consiliul Concurenței, denotă incoerență legislativă și afectează unitatea de reglementare a instituțiilor juridice. Existența unui act normativ dispartat de legea dedicată domeniului concurenței în care să fie cuprinsă o entitate constitutivă a Consiliului Concurenței reflectă o lipsă de sistematizare legislativă de natură a aduce atingere calității ansamblului normativ.

51. În concluzie, în considerarea argumentelor mai sus prezentate, Curtea constată că Legea de modificare a Ordonanței Guvernului nr.22/1999 ar fi trebuit să fie votată ca lege organică, potrivit art.75 și art.76 alin.(1) din Constituție.

(2.1.2.) Analiza criticilor de neconstituționalitate referitoare la încălcarea art.61 alin.(2) din Constituție

52. Guvernul susține, în motivarea obiecției de neconstituționalitate, că a fost nesocotit principiul bicameralismului, consacrat de art.61 coroborat cu art.75 din Constituție, întrucât propunerea legislativă a fost adoptată de Camera Deputaților în calitate de Cameră decizională într-o redactare diferită față de conținutul propunerii legislative inițiale, supusă votului Senatului, ca primă Cameră sesizată.

53. În jurisprudența sa, reprezentată, de exemplu, de Decizia nr. 710 din 6 mai 2009, precitată, Curtea Constituțională a reținut că principiul bicameralismului se reflectă nu numai în dualismul instituțional în cadrul Parlamentului, care este format din Camera Deputaților și Senat, ci și în cel funcțional. În același timp, ținând seama de indivizibilitatea Parlamentului ca organ reprezentativ suprem 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. De asemenea, prin Decizia nr.472 din 22 aprilie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 336 din 30 aprilie 2008, Curtea a statuat că dezbaterile parlamentare a unui proiect de lege sau a unei propuneri legislative nu poate face abstracție de evaluarea acesteia în plenul celor

două Camere ale Parlamentului. 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 avută în vedere de inițiator și la forma în care a fost reglementată de prima Cameră. Altfel, se ajunge la situația ca o singură Cameră, și anume Camera decizională, să legifereze în mod exclusiv, ceea ce contravine principiului bicameralismului.

54. Tot pe cale jurisprudențială (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, sau Decizia nr. 1.533 din 28 noiembrie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 905 din 20 decembrie 2011), Curtea a stabilit două criterii esențiale pentru a se determina cazurile în care, prin procedura legislativă, 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 cumulativă a celor două criterii este de natură a afecta principiul constituțional 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.

55. În același timp, stabilind limitele principiului bicameralismului, Curtea a apreciat, prin Decizia nr.1 din 11 ianuarie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 53 din 23 ianuarie 2012, că aplicarea acestui principiu nu poate avea ca efect „deturnarea rolului de Cameră de reflecție a primei Camere sesizate [...] în sensul că aceasta ar fi Camera care ar fixa în mod definitiv conținutul proiectului sau propunerii legislative (și, practic, conținutul normativ al viitoarei legi), ceea ce are drept consecință faptul că cea de-a doua Cameră, Camera decizională, nu va avea posibilitatea să modifice ori să completeze legea adoptată

de Camera de reflecție, ci doar posibilitatea de a o aproba sau de a o respinge”. Sub aceste aspecte, „este de netăgăduit că principiul bicameralismului presupune atât conlucrarea celor două Camere în procesul de elaborare a legilor, cât și obligația acestora de a-și exprima prin vot poziția cu privire la adoptarea legilor (...)”.

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

57. Ținând cont de aceste considerații de principiu, Curtea va analiza modul și măsura în care a fost respectat principiul bicameralismului în cursul procesului de adoptare a legii supuse controlului de constituționalitate *a priori* în cauza de față. În acest scop, reține că Senatul a fost prima Cameră sesizată cu propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Ordonanței Guvernului nr.22/1999, promovată de 104 deputați și senatori. La data de 27 septembrie 2016, Senatul a respins propunerea legislativă, pe baza raportului negativ întocmit de Comisia pentru energie și transporturi din cadrul acestei Camere. Ulterior, Camera Deputaților, în calitate de Cameră decizională, a adoptat, după dezbateri în plen, propunerea legislativă. Din studiul comparativ al formei propuse de inițiatori, respinse de Senat, și al celei adoptate de Camera Deputaților, Curtea constată că există o serie de diferențe, de natură să conducă la concluzia că a fost nesocotit principiul constituțional al bicameralismului Parlamentului, diferențe ce vor fi evidențiate în continuare.

58. Astfel, în ce privește clasificarea porturilor, cuprinsă în art.7 alin.(3) din Ordonanța Guvernului nr.22/1999, în redactarea pe care acest text ar urma să o aibă după intrarea în vigoare a legii de modificare și completare criticate, există o deosebire importantă din perspectiva încadrării acestora în funcție de forma de proprietate asupra terenurilor portuare. În forma inițiatorilor este menținută redactarea din Ordonanța Guvernului nr.22/1999, care folosește „*infrastructura*” ca element la care se face raportarea în ce privește forma de proprietate, făcându-se referire la porturi a căror infrastructură aparține domeniului public al statului, porturi a căror infrastructură aparține domeniului public al unităților administrativ-teritoriale și porturi a căror infrastructură este proprietate privată. Potrivit art.7 alin.(2) din legea în forma respinsă de Senat, infrastructura portuară cuprinde totalitatea acvatoriilor, terenurilor, construcțiilor hidrotehnice destinate acostării navelor și/sau aferente porturilor, șenalelor, canalelor navigabile artificiale și ecluzelor de acces în port, radelor, platformelor, căilor ferate, drumurilor de acces [în port] și între dane, instalațiilor și echipamentelor de supraveghere și coordonare a traficului în porturi și rade, aflate în perimetrul acestuia. În varianta finală a legii, adoptată de Camera Deputaților, clasificarea porturilor se face în funcție de forma de proprietate asupra terenurilor portuare, în porturi ale căror terenuri aparțin domeniului public al statului, porturi ale căror terenuri aparțin domeniului public al unităților administrativ-teritoriale și porturi ale căror terenuri constituie proprietate privată. Așadar, având în vedere că infrastructura portuară este mult mai complexă, cuprinzând nu doar terenurile portuare, Curtea reține existența unei diferențe structurale între cele două moduri de clasificare a porturilor. Astfel, în viziunea Camerei Deputaților, clasificarea acestora este realizată în funcție de forma de proprietate asupra terenurilor, pe când în forma analizată de Senat, criteriul de referință era reprezentat de forma de proprietate asupra infrastructurii, care, așa cum s-a arătat mai sus, alături de terenuri, include mai multe elemente, cu privire la care

intervine o neclaritate sub aspectul regimului juridic al proprietății căruia acestea sunt supuse. Clasificarea porturilor prezintă o importanță deosebită în economia reglementării domeniului în discuție, reverberând asupra întregii legi, prevederi din numeroase articole depinzând de încadrarea porturilor în una sau alta dintre categorii. Prin urmare, diferența dintre viziunea Camerei Deputaților și cea a Senatului asupra clasificării menționate se constituie într-o abatere de la principiul bicameralismului.

59. Din interpretarea articolului unic pct.24 din legea în forma propusă de inițiatori, cu referire la art.31 alin.(2) din ordonanță, rezultă că este permisă asocierea utilizatorilor, dacă există acordul administrației și dacă se renegociază clauzele contractului de subconcesiune. În schimb, în forma votată de Camera decizională, asocierea se poate face între administrații și operatori economici, în vederea utilizării în comun a infrastructurilor de transport naval. Apare, așadar, o deosebire esențială între formele legii dezbătute de cele două Camere ale Parlamentului, rezultată din schimbarea titularilor contractului de asociere, care, în varianta inițiatorilor, se putea încheia între operatori economici, dar care, potrivit prevederilor formei finale a legii, nu mai poate fi încheiat decât dacă una dintre părțile contractului este administrația.

60. Forma inițiatorilor interzicea expres închirierea infrastructurii de transport naval care face parte din domeniul public, stabilind că contractele de închiriere existente se vor transforma în contracte de subconcesiune [articolul unic pct.29 din legea în forma propusă de inițiatori, cu referire la art.35 lit.a)]. În ce privește închirierea infrastructurii portuare care face parte din domeniul privat, preciza că se va face pe baza reglementărilor stabilite de proprietarul acesteia. Legea votată în Camera Deputaților nu mai operează o asemenea diferențiere în funcție de forma de proprietate, referindu-se generic la închirierea infrastructurii de transport naval, care se face în conformitate cu regulamentul aprobat prin ordin al

ministrului transporturilor, respectiv prin hotărâre a autorității administrației publice locale, după caz. Așadar, spre deosebire de forma respinsă de Senat, forma adoptată de Camera Deputaților permite, implicit, și închirierea infrastructurii de transport naval care face parte din domeniul public. Curtea reține diferența fundamentală de concepție pe care Camera Deputaților a avut-o cu privire la această operațiune juridică, evidențiindu-se, astfel, o altă abordare decât cea pe care Senatul a analizat-o.

61. Conform art.29 din ordonanță, astfel cum se preconiza prin legea în forma respinsă de Senat, se menținea soluția legislativă cuprinsă în Ordonanța Guvernului nr.22/1999, în sensul că apele naționale navigabile, ca parte a infrastructurii de transport naval, nu pot fi concesionate, subconcesionate, închiriate ori date în administrare. În forma adoptată de Camera Deputaților, acestea nu sunt menționate ca și excepție, vorbindu-se despre posibilitatea concesionării, subconcesionării, închirierii ori dării în administrare a întregii infrastructuri de transport naval, care este formată, potrivit art.6 alin.(1), din apele naționale navigabile ale României, infrastructura de căi navigabile interioare „astfel cum au fost stabilite prin lege” și infrastructura portuară indiferent de forma de proprietate. Prin urmare, potrivit Camerei Deputaților, apele naționale pot constitui obiect al unor asemenea operațiuni juridice, ceea ce reprezintă o diferență majoră de viziune față de varianta inițială, luată în discuție de Senat.

62. O altă deosebire importantă vizează prevederile art.38 din ordonanță. Astfel, în forma legii respinsă de Senat, se prevedea că sumele obținute din chirii, redevențe și din tarifele prevăzute la art.37 - adică din contractele de prestări servicii, cele percepute pentru utilizarea infrastructurii de transport naval, precum și tarifele pentru alte activități și servicii prestate de administrații - constituie venituri proprii ale administrațiilor și se utilizează în conformitate cu legislația în vigoare, după cum urmează: pentru funcționarea administrației, din veniturile realizate se

vor putea utiliza un procent de maxim 60%, iar profitul anual realizat de administrații va fi utilizat în proporție de 90% la fondul de investiții și la completarea cheltuielilor pentru repararea și întreținerea infrastructurii portuare și 10% vor fi distribuite acționarilor și salariaților. În forma finală, legea cuprinde prevederi al căror conținut este diferit ca soluție legislativă, statuând că maximum 25% din profitul contabil rămas după deducerea impozitului pe profit se constituie vărsăminte la bugetul de stat sau local, în cazul regiilor autonome, ori dividende, în cazul societăților naționale, companiilor naționale și societăților cu capital integral sau majoritar de stat. Curtea reține că deosebirile în ce privește felul în care fiecare dintre cele două Camere a înțeles să configureze modul de valorificare a sumelor menționate rezultă nu doar din procentele diferite fixate, ci și din baza la care aplicarea acestora se raportează, generând, în cele două variante ale legii, o distribuire complet diferită a acestor sume între bugetul statului, cel al administrațiilor și cel privat, după caz.

63. Curtea constată, de asemenea, că două dintre activitățile definitorii ale transportului naval și maritim, respectiv pilotajul și remorcajul, au fost abordate în mod esențialmente diferit în cele două Camere ale Parlamentului, atât în ce privește încadrarea acestora într-o anumită categorie de servicii, respectiv serviciu de siguranță sau serviciu anexă al serviciului de siguranță, cât și în ce privește modalitatea în care acestea sunt asigurate. Astfel, în forma legii adoptate de Camera Deputaților, serviciile de siguranță sunt reprezentate, potrivit art.I pct.48 din lege, cu referire la art.47 alin.(2) din ordonanță, de pilotaj și remorcaj de manevră, pe când, în forma inițială, doar pilotajul era considerat serviciu de siguranță, remorcajul de manevră fiind privit ca un serviciu anexă al serviciului de siguranță, conform articolului unic pct.13 din lege, cu referire la art.19 alin.(1) lit.b) pct.1 din ordonanță.

64. La art.I pct.52 din lege, cu referire la art.55 din ordonanță, apare o altă deosebire, care vizează agenturarea navelor. În forma propusă de inițiatorii legii, respinsă de Senat, nu se intenționa modificarea textului din Ordonanța Guvernului nr.22/1999 care, în prezent, prevede că agenturarea navelor se efectuează numai de operatori economici specializați și autorizați. În varianta adoptată de Camera Deputaților, această activitate se poate efectua de către operatori economici în legătură cu care se precizează că sunt doar specializați, fără să se mai facă nicio mențiune despre autorizarea acestora.

65. O deosebire majoră o reprezintă înființarea, în forma votată de Camera Deputaților, a Consiliului de supraveghere în domeniul naval, care este organizat și funcționează ca structură fără personalitate juridică în cadrul Consiliului Concurenței, a cărui activitate este finanțată din bugetul Consiliului Concurenței și căruia legea adoptată de Camera Deputaților îi dedică un întreg capitol, deși existența acestuia nu fusese avută în vedere de Senat, cu prilejul votului în calitate de primă Cameră sesizată.

66. Altă diferență importantă vizează modificarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.86/2007 pentru modificarea și completarea Ordonanței Guvernului nr.22/1999, care se realizează prin art.II al legii supuse controlului de constituționalitate. Astfel, prin art.II alin.(7) din forma votată de Camera Deputaților se prevede aplicarea unei proceduri simplificate, finalizate prin atribuirea directă prin hotărâre a Guvernului în cazul încheierii contractelor de subconcesiune sau de închiriere între administrații și acei operatori economici care, potrivit art.II alin.(5), utilizează legal terenurile pe care sunt amplasate elemente de suprastructură portuară și pentru care nu sunt încheiate contracte de subconcesiune sau închiriere la data intrării în vigoare a legii de modificare a Ordonanței Guvernului nr.22/1999, dacă este vorba despre terenuri portuare pe care aceștia le folosesc în scopul desfășurării activității și care „alcătuiesc unitatea funcțională”. O

asemenea procedură simplă nu figura în propunerea legislativă supusă votului Senatului, ca primă Cameră sesizată, reflectând doar concepția legislativă a Camerei Deputaților asupra modalității de încheiere a acestui tip de contract.

67. Așadar, Curtea reține că deosebirile de conținut normativ dintre cele două forme ale legii conduc la concluzia nesocotirii principiului bicameralismului, prin existența unei viziuni diferite a Camerei decizionale față de Camera de reflecție asupra anumitor elemente de substanță ale legii. Astfel, ca urmare a intervenției Camerei Deputaților asupra formei pe care Senatul a luat-o în discuție, au fost modificate reglementări esențiale, care reamenajează viziunea legislativă asupra unor concepte, reguli și principii aplicabile domeniului navigației maritime și fluviale.

68. Având în vedere constatarea viciilor de neconstituționalitate extrinsecă determinate de încălcarea dispozițiilor art.61 alin.(2) și art.76 alin.(1) din Legea fundamentală, Curtea apreciază că nu mai este necesar să examineze și criticile de neconstituționalitate intrinsecă formulate de autorul obiecției de neconstituționalitate (a se vedea Decizia nr.747 din 4 noiembrie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.922 din 11 decembrie 2015, par.35, Decizia nr.442 din 10 iunie 2015, par.33, Decizia nr.545 din 5 iulie 2006, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.638 din 25 iulie 2006, sau, *mutatis mutandis*, Decizia nr.82 din 15 ianuarie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.33 din 16 ianuarie 2009). Curtea subliniază că soluția pronunțată prin decizia de față sancționează exclusiv nerespectarea exigențelor impuse de Legea fundamentală în ce privește procedura legislativă de adoptare a legii supuse controlului de constituționalitate, Parlamentul având competența de a proceda la adoptarea acesteia în conformitate cu dispozițiile din Legea fundamentală a căror nesocotire a fost constatată pe calea controlului de neconstituționalitate *a priori*.

69. 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:

Admite obiecția de neconstituționalitate formulată și constată că Legea pentru modificarea și completarea Ordonanței Guvernului nr.22/1999 privind administrarea porturilor și a căilor navigabile, utilizarea infrastructurilor de transport naval aparținând domeniului public, precum și desfășurarea activităților de transport naval în porturi și pe căile navigabile interioare este neconstituțională, în ansamblul său.

Definitivă și general obligatorie.

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

Pronunțată în ședința din data de 28 februarie 2017.

**PREȘEDINTELE
CURȚII CONSTITUȚIONALE,**

prof. univ. dr. Valer Dorneanu



**MAGISTRAT-ASISTENT,
Valentina Bărbățeanu**