

R O M Â N I A
CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
CABINETUL PREȘEDINTELUI

Palatul Parlamentului
Calea 13 Septembrie nr. 2, Intrarea B1, Sectorul 5, 050725 București 40, 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.3009A/2016

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
REGISTRATURĂ JURISDICȚIONALĂ
11 771 28 NOV 2016
NR.

Domnului
CĂLIN CONSTANTIN ANTON POPESCU-TĂRICEANU,
PREȘEDINTELE SENATULUI

În conformitate cu dispozițiile art.16 alin.(3) din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, vă înaintăm, alăturat, în copie, sesizarea formulată de Guvernul României, reprezentat de către Prim-Ministru Dacian Julien Cioloș, referitoare la neconstituționalitatea 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.

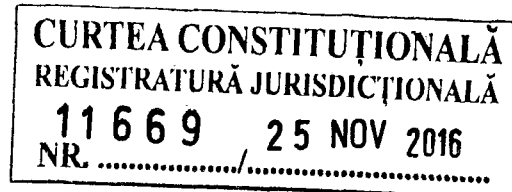
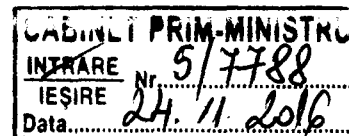
Vă adresăm rugămintea de a comunica punctul dumneavoastră de vedere până la data de 10 ianuarie 2017, având în vedere că dezbaterile Curții Constituționale vor avea loc la data de 18 ianuarie 2017.

Primiți asigurarea deplinei noastre considerații.

PREȘEDINTE,
prof. univ. dr. Valer Dorneanu

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

Dosar nr. 30094/2016



**Președintelui Curții Constituționale a României,
Domnul Valer Dorneanu**

STIMATE DOMNULE PREȘEDINTE,

În temeiul art. 15 alin. (1) din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, Guvernul României, reprezentat de către Prim-Ministru Dacian Julien Cioloș, formulează prezenta sesizare împotriva prevederilor *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* – număr de înregistrare la Senat L 487/2016, număr de înregistrare la Camera Deputaților PLX 413/2016 (atașăm copie).

I. Aspecte de neconstituționalitate sesizate în ceea ce privește 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.

A. Încălcarea dispozițiilor art. 1 alin. (5) din Constituția României, potrivit cărora:
"În România, respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie."

Prin prisma acestei reguli constituționale se desprinde interpretarea potrivit căreia activitatea de legiferare se realizează în limitele și în concordanță cu Legea fundamentală dar aceasta trebuie să se facă în condiții de calitate a legislației. Pentru ca legea să fie respectată, aceasta trebuie cunoscută și înțeleasă de subiecții de drept, iar pentru a fi înțeleasă, trebuie să fie suficient de precisă și previzibilă, în scopul de a oferi securitate juridică destinatarilor săi¹.

De asemenea, menționăm că principiul supremației Constituției, inserat în principiul mai larg al legalității, presupune existența unor norme de drept intern accesibile destinatarilor legii, precise și previzibile în aplicarea lor, astfel cum reiese și din jurisprudența constantă a C.E.D.O. (Hotărârea din 5 ianuarie 2000 în Cauza Beyeler contra Italiei, Hotărârea din 23 noiembrie 2000 în Cauza Ex-Regele Greciei și alții contra Greciei, Hotărârea din 8 iulie 2008 în Cauza Fener Rum Patrikligi contra Turciei).

Asigurarea securității juridice constituie o regulă consacrată și de actualitate în România, pe fondul creșterii cantitative a legislației, ca urmare a creșterii complexității dreptului, în urma dezvoltării noilor surse de drept, mai ales a dreptului european și a celui internațional, precum și a evoluției societății cu consecința apariției unor noi domenii de reglementare.

Astfel, Curtea de Justiție a Uniunii Europene (CJUE) a statuat că *principiul securității juridice* face parte din ordinea juridică europeană și trebuie respectat atât de instituțiile europene, cât și de statele membre, atunci când acestea își exercită prerogativele conferite de directivele din sistemul normativ european.

Lipsa de accesibilitate și previzibilitate a dispozițiilor legale este frecvent invocată și în fața Curții Constituționale, instanța constituțională pronunțându-se adesea asupra încălcării acestor exigențe².

De asemenea, în doctrina de specialitate s-a reținut că o normă este previzibilă atunci când oferă o anume garanție contra atingerilor arbitrare ce i-ar putea fi aduse de către puterea publică. Sub acest aspect, *principiul securității juridice* se corelează cu un alt principiu, dezvoltat în dreptul european, și anume *principiul încrederii legitime*.

Potrivit jurisprudenței Curții de Justiție a Uniunii Europene³, *principiul încrederii legitime*

¹ Decizia Curții Constituționale nr.319/2013, (publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.404 din 4 iulie 2013).

² Decizia nr. 453/2008, M.Of. nr.374 din 16 mai 2008, Decizia nr.710/2009, M.Of. nr.358 din 28 mai 2009.

³ Cauzele Facini Dori v Recre, 199421, Foto-Frost v Hauptzollant Lübeck.Ost, 198722, Cauza C-91/92, în Takis Tridimas, „The General Principles of EU Law”, Oxford EC LawLibrary, p. 244 și Cauza 314/85,

impune ca legislația să fie clară și predictibilă, unitară și coerentă; de asemenea, impune limitarea posibilităților de modificare arbitrară a normelor juridice (adică pe baza unor criterii de oportunitate conjuncturală), stabilitatea regulilor instituite prin acestea.

Și în doctrină s-a afirmat, în același sens, că prima dintre condițiile ce asigură aplicabilitatea fluentă și rațional eficientă a dreptului o constituie suficiența sa de definire, care vizează asigurarea rigorii atât în planul conceptualizării dreptului, a noțiunilor juridice, cât și în planul redactării actelor normative (știut fiind că dreptul rămas în abstract nu poate produce efecte modelatoare asupra vieții cotidiene a cetății, nu poate influența în sens obiectiv și pozitiv viața socială).

Or, prevederile legii care face obiect al acestei sesizări instituie un regim legal într-o formă care încalcă mai multe prevederi din Legea fundamentală și din alte legi aflate în vigoare, **după cum vom arăta în continuare.**

B. Încălcarea dispozițiilor art. 75 alin. (1), art. 76 alin. (1), art. 117 alin. (3) și art. 136 alin. (4) din Constituția României, potrivit cărora:

„art. 75 alin. (1) - Se supun spre dezbateră și adoptare Camerei Deputaților, ca primă Cameră sesizată, proiectele de legi și propunerile legislative pentru ratificarea tratatelor sau a altor acorduri internaționale și a măsurilor legislative ce rezultă din aplicarea acestor tratate sau acorduri, precum și proiectele legilor organice prevăzute la (...) articolul 117 alineatul (3) (...). Celelalte proiecte de legi sau propuneri legislative se supun dezbaterii și adoptării, ca primă Cameră sesizată, Senatului”.

„art. 76 alin. (1) - Legile organice și hotărârile privind regulamentele Camerelor se adoptă cu votul majorității membrilor fiecărei Camere”.

„art. 117 alin. (3) – Autorități administrative autonome se pot înființa prin lege organică”.

*„art. 136 alin. (4) - **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**”.*

Prin prevederile **art. I pct. 53**, „după articolul 66 se introduce un nou capitol, capitolul **X¹**, **conținând un nou articol**, articolul 66¹”, potrivit cărora **se înființează** Consiliul de supraveghere în domeniul naval, „**structură fără personalitate juridică în cadrul**

idem, p. 248, citate de Ion Predescu și Marieta Safta în lucrarea ”Principiul securității juridice, fundament al statului de drept. Repere jurisprudențiale”, pag.8.

Consiliului Concurenței".

Prin aceste reglementări se realizează o modificare implicită a **Legii concurenței nr. 21/1996, republicată, cu modificările și completările ulterioare, lege ce are caracter organic**, Consiliul Concurenței fiind 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.

Menționăm că legea criticată a fost adoptată de Camera Deputaților ca lege ordinară, astfel încât au fost încălcate prevederile constituționale mai sus arătate.

C. Încălcarea dispozițiilor art. 61 coroborat cu art. 75 din Constituția României, potrivit căroră:

„art. 61 - (1) Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului român și unica autoritate legiuitoare a țării.

(2) Parlamentul este alcătuit din Camera Deputaților și Senat”.

Potrivit art. 61 din Constituția României, Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului român și unica autoritate legiuitoare a țării, iar structura sa este bicamerală, fiind alcătuit din Camera Deputaților și Senat. Principiul bicameralismului, astfel consacrat, se reflectă însă nu numai în dualismul instituțional în cadrul Parlamentului, ci și în cel funcțional, deoarece **art. 75 din Legea fundamentală stabilește competențe de legiferare potrivit căroră fiecare dintre cele două Camere** are, în cazurile expres definite, fie calitatea de primă Cameră sesizată, fie de Cameră decizională.

Totodată, 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.

În jurisprudența sa⁴, luând în considerare normele și principiile fundamentale mai sus-menționate, Curtea Constituțională a statuat că „*dezbateră parlamentară a unui proiect*

⁴ DCC nr. 472 din 22 aprilie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 336 din 30 aprilie 2008.

de lege sau a unei propuneri legislative nu poate face abstracție de evaluarea acesteia în plenul celor două Camere ale Parlamentului nostru bicameral”.

„În jurisprudența Curții Constituționale, s-a arătat că "principiul bicameralismului [...] se reflectă în procedura legislativă prin diviziunea de competențe prevăzută de art. 75 din Legea fundamentală, în cadrul căreia fiecare dintre cele două Camere este, în cazurile expres definite, primă Cameră sesizată sau Cameră decizională. Totodată, ținând seama de indivizibilitatea Parlamentului ca organ reprezentativ suprem al poporului român, Constituția nu permite adoptarea unei legi de către o singură Cameră, fără ca proiectul de lege să fi fost dezbătut și de cealaltă Cameră. [...] Dezbaterile parlamentare a unui proiect de lege sau a unei propuneri legislative nu poate face abstracție de evaluarea acesteia în plenul celor două Camere ale Parlamentului nostru bicameral.

Așadar, modificările și completările pe care Camera decizională le aduce asupra proiectului de lege adoptat de prima Cameră sesizată trebuie să se raporteze la materia avută în vedere de inițiator și la forma în care a fost reglementată de prima Cameră. Altfel, se ajunge la situația ca o singură Cameră, și anume Camera decizională, să legifereze, ceea ce contravine principiului bicameralismului [...] și a competențelor stabilite pentru cele două Camere, potrivit art. 75 alin. (1) din Legea fundamentală."

În dezvoltarea acestei jurisprudențe, Curtea a stabilit două criterii majore a fi avute în vedere atunci când se pune problema analizării principiului bicameralismului, respectiv:

- a) existența unor deosebiri majore de conținut juridic între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului;*
- b) existența unor configurații deosebite, semnificativ diferite, între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului.(...)*

Astfel, chiar dacă legea adoptată a păstrat obiectul de reglementare al proiectului legislativ inițial, acestuia i s-a adus, în Camera decizională, o modificare majoră (...). Or, o singură Cameră, în speță, Camera Deputaților, nu poate decide în mod final cu privire la acest aspect în sensul de a impune aceeași conduită și Senatului decât cu încălcarea art. 61 alin. (2) din Constituție.⁵”

Astfel, deși Camerele au drept propriu de decizie asupra unei inițiative legislative, principiul bicameralismului este respectat doar în condițiile în care ambele Camere au dezbătut și s-au exprimat cu privire la același conținut și la aceeași formă ale inițiativei legislative. „Diferențele de conținut juridic dintre forma proiectului de lege adoptat de Senat, ca primă Cameră sesizată, și a legii adoptate de Camera Deputaților, în calitate de

⁵ DCC nr. 413 din 22 aprilie 2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 336 din 30 aprilie 2008.

Camera decizională, sunt de natură să încalce principiul bicameralismului, în sensul că forma finală a legii, în redactarea adoptată de Camera decizională, se îndepărtează în mod substanțial de forma adoptată de Camera de reflecție, ceea ce echivalează practic cu excluderea acesteia din urmă de la procesul de legiferare. Or, legea trebuie să fie rezultanta manifestării de voință concordante a ambelor Camere ale Parlamentului”⁶.

Or, propunerea legislativă a fost adoptată de Camera Deputaților, în calitate de Camera decizională, într-o redactare diferită față de conținutul propunerii legislative inițiale, ignorându-se forma propusă de inițiator și respinsă de Senat.

Urmărind strict comparația dintre forma dezbătută și respinsă de Senat a proiectului de lege și forma finală a legii, rezultată ca urmare a dezbaterilor și votului acordat în Camera Deputaților, se observă încălcarea principiului bicameralismului, diferența de conținut fiind vizibilă, flagrantă și de substanță.

D. Încălcarea prevederilor art.16 alin. (1) din Constituția României, potrivit căreia ”Cetățenii sunt egali în fața legii și a autorităților publice, fără privilegii și fără discriminări”.

Egalitatea în drepturi constituie o garanție referitoare la exercitarea drepturilor fundamentale prevăzute în cuprinsul Constituției, dar și a oricăror alte drepturi și îndatoriri subiective reglementate în cuprinsul altor acte normative. Ea include toate domeniile de activitate în care persoana are dreptul garantat la exercitarea libertăților legale în scopul realizării intereselor sale legitime.

Toate persoanele sunt egale în fața legii și au dreptul fără discriminări, la o egală protecție din partea legii. Legea trebuie să interzică toate discriminările și să garanteze tuturor persoanelor o protecție egală și eficace contra tuturor discriminărilor.

Curtea Europeană a Drepturilor Omului a statuat în jurisprudența sa⁷ că o diferență de tratament între persoane plasate în situații analoage sau compatibile este discriminatorie **dacă ea nu se bazează pe o justificare obiectivă și rezonabilă**, adică dacă nu urmărește un scop legitim sau dacă nu există un raport rezonabil de proporționalitate între mijloacele utilizate și scopul urmărit.

⁶ DCC nr. 472 din 22 aprilie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 336 din 30 aprilie 2008.

⁷ Curtea EDO, Cauza Frette C. Franța, hotărârea din 26 februarie 2002; cauza Pretty c. Regatului Unit, hotărârea din 29 aprilie 2002

În jurisprudența sa constantă, reflectată în Decizia nr. 148/2001 sau în Decizia nr. 685/2012, **Curtea Constituțională a statuat**, prin considerente cu valoare general obligatorie, că „*violarea principiului egalității și nediscriminării există atunci când se aplică **tratament diferențiat unor cazuri egale**, fără să existe o motivare obiectivă și rezonabilă sau dacă există o disproporție între scopul urmărit prin tratamentul inegal și mijloacele folosite*”.

Câtă vreme principiul egalității în fața legii presupune instituirea unui tratament egal pentru situații care, în funcție de scopul urmărit, nu sunt diferite, norma care instituie un privilegiu ori o discriminare încalcă principiul egalității în drepturi.

Or, potrivit jurisprudenței constante a Curții Constituționale, situațiile în care se află anumite categorii de persoane trebuie să difere în esență pentru a se justifica deosebirea de tratament juridic, iar această deosebire de tratament trebuie să se bazeze pe un criteriu obiectiv și rațional⁸.

Potrivit prevederilor **art. I pct. 33 din legea criticată, respectiv ale art. 30¹ lit. d)**, nou introdus, *contractele de concesiune prevăzute la art. 30 alin. (2) (n.n. - respectiv concesiunea infrastructurii de transport naval care se face pe bază de contract de concesiune încheiat între minister, respectiv autoritățile administrației publice locale, în calitate de concedenți, și administrațiile respective, în calitate de concesionari) vor cuprinde în mod obligatoriu cel puțin redevența calculată pe baza veniturilor obținute prin punerea la dispoziția utilizatorilor a infrastructurii primite în concesiune.*

Potrivit prevederilor art. II pct. 3 din legea criticată, respectiv ale alin. (9) nou introdus: „(9) *Valoarea chiriei/redevenței ce va fi prevăzută în contractele de închiriere/subconcesiune a terenului portuar care vor fi încheiate în conformitate cu alin. (5), va fi stabilită cu respectarea principiului aplicării condițiilor egale la prestații echivalente conform dispozițiilor art. 6 alin. (1) lit. c) din Legea concurenței nr. 21/1996, republicată, și va fi stabilită pentru o perioadă de 10 ani la nivelul valorii minime a tarifelor de utilizare a domeniului portuar prevăzute în contractele aflate în curs de executare la data intrării în vigoare a prezentei legi”.*

⁸ Decizia nr. 86 din 27 februarie 2003, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 207 din 31 martie 2003, Decizia nr. 476 din 8 iunie 2006, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 599 din 11 iulie 2006, Decizia nr. 573 din 3 mai 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 363 din 25 mai 2011, Decizia nr. 366 din 25 iunie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 644 din 2 septembrie 2014

Astfel, se instituie unui 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.

E. Încălcarea dispozițiilor art. 53 din Constituția României, potrivit căroră:

„(1) Exercițiul unor drepturi sau al unor libertăți poate fi restrâns numai prin lege și numai dacă se impune, după caz, pentru: apărarea securității naționale, a ordinii, a sănătății ori a moralei publice, a drepturilor și a libertăților cetățenilor; desfășurarea instrucției penale; prevenirea consecințelor unei calamități naturale, ale unui dezastru ori ale unui sinistru deosebit de grav.

(2) Restrângerea poate fi dispusă numai dacă este necesară într-o societate democratică. Măsura trebuie să fie proporțională cu situația care a determinat-o, să fie aplicată în mod nediscriminatoriu și fără a aduce atingere existenței dreptului sau a libertății.”

Prevederile art. I pct. 53 - art. 66¹ alin. (11) și (15) – conform căroră „(...) regimul contravențiilor (...) se stabilesc prin Regulamentul de organizarea și funcționare a Consiliului de supraveghere din domeniul naval aprobat prin hotărâre a Guvernului,, respectiv „Procese-verbale de constatare și de aplicare a unor sancțiuni (...)” **încalcă principiul fundamental statuat prin art. 53 din Constituția României.**

Potrivit art. 1 coroborat cu art. 3 alin. (1) și 5 din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 410 din 25 iulie 2001, legea contravențională apără valorile sociale, care nu sunt ocrotite prin legea penală, iar *actele normative prin care se stabilesc contravenții vor cuprinde descrierea faptelor ce constituie contravenții și sancțiunea ce urmează să se aplice pentru fiecare dintre acestea*, sancțiune care poate fi principală: avertismentul, amenda contravențională și obligarea contravenientului la prestarea unei activități în folosul comunității, ori complementară, cum ar fi, de exemplu, suspendarea sau anularea, după caz, a avizului, acordului sau a autorizației de exercitare a unei activități, închiderea unității, blocarea contului bancar. *„În cazul sancțiunii cu amendă se vor stabili limita minimă și maximă a acesteia sau, după caz, cote procentuale din anumite valori”.*

În lipsa unei reprezentări a elementelor care constituie contravenția, prin stabilirea de către legiuitor, doar cu titlu generic, a *unor sancțiuni* contravenționale, fără a stabili prin lege

destinatarul normei, criteriile și condițiile necesare operațiunii de constatare și sancționare a contravențiilor, tipul de sancțiune, cuantumul amenzilor, prevederile art. I pct. 53 - art. 66¹ alin. (11) și (15) sunt afectate de neconstituționalitate prin nerespectarea disp. alin. (1) al art. 53, creând, totodată, și premisa nerespectării dispozițiilor alin. (2) al aceluiași articol, deoarece măsurile sancționatorii trebuie să fie proporționale cu situația care le-a determinat, să fie aplicate în mod nediscriminatoriu (în cadrul aceleiași categorii de persoane) și fără a aduce atingere existenței dreptului sau libertății pentru care s-a dispus măsura respectivă.

II. Alte aspecte relevante sau care privesc necorelarea dispozițiilor actului normativ a cărui neconstituționalitate o sesizăm cu prevederi din alte acte normative.

A. Norma adoptată nu respectă dispozițiile art. 6 alin. (1) și art. 63 din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, potrivit cărora:

„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”;

„Pentru instituirea unei norme derogatorii se va folosi formula "prin derogare de la...", urmată de menționarea reglementării de la care se derogă. Derogarea se poate face numai printr-un act normativ de nivel cel puțin egal cu cel al reglementării de bază”.

A.1. Prevederile art. I pct. 53, care reglementează înființarea Consiliului de supraveghere în domeniul naval, încalcă normele de tehnică legislativă prin imprecizie, neclaritate, lipsă de coeziune, dar și necorelare cu prevederile naționale incidente, cum ar fi cele prevăzute în Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 180/2002, cu modificările și completările ulterioare, precum și în Legii concurenței nr. 21/1996, republicată, cu modificările și completările ulterioare. Astfel, conform prevederilor legii criticate:

„Art. 66¹. – (1) Se înființează Consiliul de supraveghere din domeniul naval, denumit în

*continuare Consiliul de supraveghere, care este organizat și funcționează ca **structură fără personalitate juridică în cadrul Consiliului Concurenței**.*

*(2) Consiliul de supraveghere este **independent din punct de vedere organizatoric, juridic, decizional** și cu privire la deciziile de ordin financiar față de administrațiile prevăzute la art. 23 alin. (1) și (2), față de utilizatorii de infrastructură de transport naval, precum și față de operatorii economici care desfășoară activități de transport naval prevăzute la art. 19.*

*(3) Din punct de vedere funcțional, acest **organism** este independent față de orice autoritate publică.*

*(4) Consiliul de supraveghere este format din 5 **membri**. **Aceștia sunt numiți și revocați prin ordin al președintelui Consiliului Concurenței** pentru o perioadă de 5 ani, cu posibilitatea reînnoirii mandatului o singură dată. **Președintele Consiliului de supraveghere este numit dintre membrii plenului Consiliului Concurenței**.*

(5) Membrii Consiliului de supraveghere nu se subordonează ierarhic din punct de vedere administrativ în exercitarea atribuțiilor specifice funcției.

(6) Pentru activitatea depusă, membrii Consiliului de supraveghere au dreptul la o indemnizație lunară, stabilită prin ordin al președintelui Consiliului Concurenței, care nu poate depăși 20% din indemnizația lunară a președintelui Consiliului Concurenței.

*(7) **În cadrul Consiliului Concurenței funcționează Direcția de Supraveghere Navală**, care asigură aparatul tehnic necesar desfășurării activității Consiliului de supraveghere din domeniul naval.*

*(8) **Cheltuielile necesare desfășurării activității Consiliului de supraveghere vor fi cuprinse în bugetul Consiliului Concurenței**.*

*(9) 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.*

.....

*(11) Orice alte atribuții ale Consiliului de supraveghere, organizarea și funcționarea acestuia, precum și **regimul contravențiilor** la prevederile prezentului articol **se stabilesc prin Regulamentul de organizarea și funcționare a Consiliului de supraveghere** din domeniul naval aprobat prin hotărâre a Guvernului.*

(12) În exercitarea atribuțiilor Consiliului de supraveghere vor fi elaborate regulamente și instrucțiuni, **care vor fi puse în aplicare prin ordin** al președintelui Consiliului Concurenței. În îndeplinirea atribuțiilor sale, Consiliul de supraveghere dispune, prin decizii, măsuri care să asigure remedierea situațiilor constatate.

(13) Orice decizii adoptate de către Consiliul de supraveghere în exercitarea atribuțiilor sale sunt obligatorii pentru toate părțile vizate de acestea. Deciziile Consiliului de supraveghere vor fi comunicate părților în cauză și vor fi publicate pe pagina sa de web. La publicare se va ține seama de interesele legitime ale operatorilor portuari în cauză, astfel încât secretul de afaceri să nu fie divulgat.

(14) Deciziile Consiliul de supraveghere pot fi atacate în contencios administrativ la Curtea de Apel București, în termen de 30 de zile de la comunicare. Instanța poate dispune, la cerere, suspendarea executării deciziei atacate, în condițiile legii. În cazul amenzilor, suspendarea se poate dispune cu condiția plății unei cauțiuni stabilite conform prevederilor Legii nr. 207/2015 privind Codul de procedură fiscală, cu modificările și completările ulterioare, cu privire la creanțele bugetare.

(15) **Procesele-verbale de constatare și de aplicare a unor sancțiuni în conformitate cu prevederile alin. (11) pot fi contestate la Judecătoria Sectorului 1 București, în termen de 15 zile de la comunicare.**”

- Prevederile **art. I pct. 53 - art. 66¹ alin. (1) - (5)** - reglementează o nouă structură, căreia îi sunt atribuite prerogative semnificative, **fără însă a se preciza procedura de și criteriile de selecție a membrilor**. 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 - art. 66¹ alin. (7), (9) și (15)** – sunt lipsite de previzibilitate și coerență pentru a putea fi aplicate, având în vedere că nu sunt prevăzute norme cu privire la atribuții și modul de funcționare al Direcției de Supraveghere Navală.

Reglementările potrivit cărora „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”, precum și cele conform cărora „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**

legislative, și creează incertitudine cu privire la aplicarea uniformă a prevederilor noii legi, existând riscul încălcării principiului legalității și a principiului securității raporturilor juridice.

A.2. Prevederile art. I pct. 53 - art. 66¹ alin. (11) și (15)- încalcă prevederile art. 4 alin. (1), art. 32 alin. (1) și art. 47 din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 180/2002, cu modificările și completările ulterioare, conform cărora:

*„art. 4 - (1) **Dispozițiile 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 în cazul hotărârilor consiliilor locale sau județene, punerea în aplicare se face și cu respectarea condițiilor prevăzute la art. 50 alin. (2) din Legea administrației publice locale nr. 215/2001.***

*art. 32 - (1) **Plângerea se depune la judecătoria în a cărei circumscripție a fost săvârșită contravenția.***

art. 47 - Dispozițiile prezentei ordonanțe se completează cu dispozițiile Codului penal și ale Codului de procedură civilă, după caz”.

A.3. Potrivit prevederilor art. II pct. 3 din legea criticată, respectiv ale alin. (9) nou introdus: „(9) Valoarea chiriei/redevenței ce va fi prevăzută în contractele de închiriere/subconcesiune a terenului portuar care vor fi încheiate în conformitate cu alin. (5), va fi stabilită cu respectarea principiului aplicării condițiilor egale la prestații echivalente conform dispozițiilor art. 6 alin. (1) lit. c) din Legea concurenței nr. 21/1996, republicată, și va fi stabilită pentru o perioadă de 10 ani la nivelul valorii minime a tarifelor de utilizare a domeniului portuar prevăzute în contractele aflate în curs de executare la data intrării în vigoare a prezentei legi”.

Or, dispozițiile ce fac trimitere la conformitatea cu art. 6 alin. (1) lit. c) din Legea concurenței nr. 21/1996 sunt în contradicție cu prevederile tezei a 2-a din același alineat, **fiind instituită aplicabilitatea simultană a două condiții ce se exclud reciproc (!!!).**

Astfel, prima condiție care trebuie avută în vedere la calculul chiriei/redevenței, potrivit legii criticate, este principiul aplicării condițiilor egale la prestații echivalente, în timp ce a 2-a condiție reglementează stabilirea valorii chiriei/redevenței la nivelul valorii minime a tarifelor de utilizare a domeniului portuar.

A.4. Prevederile art. II pct. 2, respectiv ale lit. b) și c) a alin. (7) al art. II din

Ordonanța de urgență a Guvernului 86/2007, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 108/2010, conform căreia „Prin excepție de la prevederile art. 31¹ din Ordonanța Guvernului nr. 22/1999, republicată, cu modificările și completările ulterioare, în situația în care utilizatorul (n.n. – operator economic) **va opta pentru încheierea contractului de subconcesiune se aplică o procedură simplificată care presupune:**

b) adoptarea unei hotărâri a Guvernului pentru aprobarea subconcesiunii;

c) acordarea subconcesiunii prin atribuire directă prin hotărâre a Guvernului prevăzută la lit. b)”,

sunt în contradicție cu prevederile art. 8, art. 14, art. 26 și art. 59 alin. (1) și (5) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 54/2006, aprobată cu modificări prin Legea nr. 22/2007, cu modificările și completările ulterioare, ce reglementează regimul juridic al contractelor de concesiune de bunuri proprietate publică și reprezintă dreptul comun în materie, conform căreia:

„art. 8. - Subconcesionarea este interzisă, cu excepția situațiilor expres prevăzute de prezenta ordonanță de urgență.”

„art. 14. - Procedurile de atribuire a contractului de concesiune sunt următoarele:

*a) **licitația** - procedura la care persoana fizică sau juridică interesată are dreptul de a depune oferta;*

*b) **negocierea directă** - procedura prin care concedentul negociază clauzele contractuale, inclusiv redevența, cu unul sau mai mulți participanți la procedura de atribuire a contractului de concesiune.”*

„art. 26. - Concedentul are dreptul de a aplica procedura de negociere directă numai în situația în care, după repetarea procedurii de licitație conform prevederilor art. 25 alin. (2), nu au fost depuse cel puțin 3 oferte valabile.”

*„art. 59 - alin. (1) Prin excepție de la prevederile art. 14, bunurile proprietate publică pot fi concesionate prin atribuire directă **companiilor naționale, societăților naționale sau societăților comerciale aflate în subordinea, sub autoritatea sau în coordonarea entităților prevăzute la art. 5, care au fost înființate prin reorganizarea regiilor autonome și care au ca obiect principal de activitate gestionarea, întreținerea, repararea și dezvoltarea respectivelor bunuri, dar numai până la finalizarea privatizării acestora.***

*alin. (5) - Prin excepție de la prevederile art. 5 și 8, **companiile naționale, societățile naționale sau societățile comerciale prevăzute la alin. (1) pot subconcesiona bunurile***

proprietate publică care le-au fost concesionate potrivit alin. (1).”

A.5. Instituirea la **art. II pct. 3 alin. (9)**, prin norme imperative, a obligației de stabilire a chiriei/redevenței în contractele de închiriere/subconcesiune **„pentru o perioadă de 10 ani”** este în contradicție cu prevederile cuprinse la **art. II pct. 2 alin. (5)** conform cărora contractele de subconcesiune sau închiriere se încheie **„pentru o durată care nu va depăși durata contractului de concesiune încheiat între minister, respectiv autoritățile administrației publice locale, în calitate de concedenți, și administrații, în calitate de concesionari.”**

A6. Totodată, **prevederile art. II pct. 3 - alin. (9)**, prin care se instituie, prin normă imperativă, un termen de 10 ani pentru stabilirea chiriei/redevenței, sunt în neconcordanță cu dispozițiile **art. I pct. 38 - art. 34 alin. (1) lit. a)** din legea criticată, potrivit cărora **„Perioada contractului de subconcesiune nu poate depăși perioada pentru care concesionarul prevăzut la art. 30 alin. (2) a primit în concesiune respectiva infrastructură”**.

A.7. Prevederile art. I pct. 32 - alin. (1) al art. 29 – conform cărora - „Infrastructura de transport naval prevăzută la art. 6 alin. (1), care face parte din domeniul public, poate fi concesionată, subconcesionată, închiriată ori dată în administrare, după caz, în condițiile legii.”, sunt în nenoncordanță cu dispozițiile art. I pct. 32 - art. 30 alin. (1), potrivit cărora: **„Infrastructura de transport naval prevăzută la art. 29 poate fi: a) dată în administrare (...)” și „b) concesionată (...)”**.

Toate aceste norme criticate sunt de natură să încalce exigențele de claritate și precizie a reglementării impuse de art. 1 alin. (3) și (5) din Constituție, Curtea stabilind o serie de criterii care trebuie respectate în activitatea de legiferare: *„precizie, previzibilitate și predictibilitate pentru ca subiectul de drept vizat să își poată conforma conduita, astfel încât să evite consecințele nerespectării lor”*⁹.

Prin urmare, apreciem că legea criticată este afectată de neconstituționalitate prin încălcarea principiului legalității, iar, în jurisprudența sa, Curtea a reținut că *„principiul legalității este unul de rang constituțional”*¹⁰, astfel încât *„încălcarea legii are drept consecință imediată nesocotirea art. 1 alin. (5) din Constituție, care prevede că respectarea legilor este obligatorie. Încălcarea acestei obligații constituționale atrage implicit afectarea*

⁹ Decizia nr. 61 din 18 ianuarie 2007, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 116 din 15 februarie 2007; Decizia nr. 26 din 18 ianuarie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 116 din 15 februarie 2012)

¹⁰ Decizia nr. 901 din 17 iunie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 503 din 21 iulie 2009

principiului statului de drept, consacrat prin art. 1 alin. (3) din Constituție”¹¹.

B. Norma adoptată nu respectă dispozițiile art. 50 alin. (1) și art. 54 din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, potrivit cărora:

„art. 50 alin. (1) - În cazul în care o normă este complementară altei norme, pentru evitarea repetării în text a acelei norme se va face trimitere la articolul, respectiv la actul normativ care o conține. Nu poate fi făcută, de regulă, o trimitere la o altă normă de trimitere.”

„art. 54 - (1) Dispozițiile tranzitorii cuprind măsurile ce se instituie cu privire la derularea raporturilor juridice născute în temeiul vechii reglementări care urmează să fie înlocuită de noul act normativ.

(2) Dispozițiile tranzitorii trebuie să asigure, pe o perioadă determinată, corelarea celor două reglementări, astfel încât punerea în aplicare a noului act normativ să decurgă firesc și să evite retroactivitatea acestuia sau conflictul între norme succesive”.

Pentru adoptarea oricărui act normativ, legiuitorul a reglementat norme de tehnică legislativă care stabilesc o serie de criterii obligatorii pentru elaborarea oricărui act normativ, a căror respectare este absolut necesară pentru a asigura sistematizarea, unificarea și coordonarea legislației, precum și conținutul și forma juridică adecvate pentru fiecare act normativ.

Potrivit art. 3 alin. (1) din Legea nr. 24/2000, normele de tehnică legislativă **sunt obligatorii** inclusiv la elaborarea propunerilor legislative aparținând deputaților sau senatorilor. Respectarea acestor norme concură la asigurarea unei legislații care se circumscrie principiului constituțional al securității raporturilor juridice, conferind actelor normative claritatea și previzibilitatea necesară.

În acest context, precizăm că în jurisprudența Curții Constituționale¹² s-a reținut că *”orice act normativ trebuie să îndeplinească anumite condiții calitative, printre acestea numărându-se previzibilitatea, ceea ce presupune că acesta trebuie să fie suficient de precis și clar pentru a putea fi aplicat”.*

¹¹ Decizia nr. 783 din 26 septembrie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 684 din 3 octombrie 2012

¹² Decizia nr. 189/2006, Decizia nr. 903/2010, Decizia nr. 26/2012.

În același sens, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a statuat că legea trebuie, într-adevăr, să fie accesibilă justițiabilului și previzibilă în ceea ce privește efectele sale¹³.

Pentru ca legea să satisfacă cerința de previzibilitate, ea trebuie să precizeze cu suficientă claritate întinderea și modalitățile de exercitare a puterii de apreciere a autorităților în domeniul respectiv, ținând cont de scopul legitim urmărit, pentru a oferi persoanei o protecție adecvată împotriva arbitrarului.

Pe cale de consecință, **o lege îndeplinește condițiile calitative impuse atât de Constituție, cât și de Convenție, numai dacă norma este enunțată cu suficientă precizie pentru a permite celor care trebuie să o aplice să își adapteze conduita în funcție de aceasta.**

Această carență de procedură parlamentară afectează calitatea actului normativ adoptat, ceea ce încalcă exigențele imperative de tehnică legislativă prevăzute de Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, **astfel:**

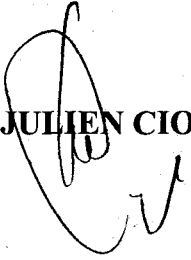
B.1. Prevederile art. I pct. 32 - alin. (1) al art. 30 – încalcă dispozițiile art. 50 din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative prin aceea că fac trimitere la art. 29 - „*Infrastructura de transport naval prevăzută la art. 29 (...)*”, iar conform acestuia din urmă: „*Infrastructura de transport naval prevăzută la art. 6 alin. (1)...*”

B.2. Prevederile art. II pct. 2 – alin. (7) din lege, prin care se modifică și se completează *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 86/2007 pentru modificarea și completarea Ordonanței Guvernului nr. 22/1999 privind administrarea porturilor și a căilor navigabile, precum și desfășurarea activităților de transport naval în porturi și pe căi navigabile, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 108/2010*, apreciem că **încalcă dispozițiile art. 54 din Legea nr. 24/2000** privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, deoarece prin modificarea normelor proprii ale Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 86/2007 considerăm se creează premisele încălcării principiului neretroactivității legii.

¹³ Hotărârea din 4 mai 2000, pronunțată în Cauza Rotaru împotriva României, paragraful 52, și Hotărârea din 25 ianuarie 2007, pronunțată în Cauza Sissanis împotriva României, paragraful 66.

Față de considerentele mai sus expuse, **înaintăm prezenta sesizare, în vederea exercitării controlului de constituționalitate 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.**

Prim Ministru,


DACIAN JULIEN CIOLOȘ