



R O M Â N I A
CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
CABINETUL PREȘEDINTELUI


romania2019.eu

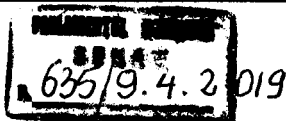
Palatul Parlamentului

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

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

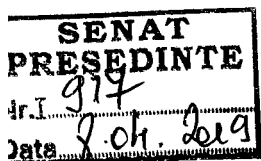
Internet: <http://www.ccr.ro> E-mail: pres@ccr.ro

Dosar nr.818A/2019



Domnului

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
REGISTRATURĂ JURISDIȚIONALĂ
NR.2665 / 08 APR 2019



CĂLIN CONSTANTIN ANTON POPESCU-TĂRICEANU
PREȘEDINTELE SENATULUI

635/2016

În conformitate cu dispozițiile art.16 alin.(2) din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, vă comunicăm, alăturat, în copie, sesizarea formulată de Președintele României referitoare la neconstituționalitatea prevederilor Legii privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.85/2016 pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.23/2008 privind pescuitul și acvacultura.

Vă adresăm rugămintea de a ne comunica punctul dumneavoastră de vedere până la data de 03 mai 2019 (inclusiv în format electronic, la adresa de e-mail ccr-pdv@ccr.ro), ținând seama de faptul că dezbaterea Curții Constituționale vor avea loc la data de 29 mai 2019.

Vă asigurăm, domnule Președinte, de deplina noastră considerație.

PREȘEDINTE,



PROF.UNIV.DR. VALER DOBNEANU



CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

Dosar nr. 818A / 2019

R O M Â N I A



Administrația Prezidențială - Cabinetul Președintelui
CP1/503..... / 05.04.2019

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
REGISTRATURĂ JURISDICȚIONALĂ
NR. 2635 / 05 APR 2019

ORA 12¹⁵

PREȘEDINTELE ROMÂNIEI

București, 2019

Domnului VALER DORNEANU

PREȘEDINTELE CURȚII CONSTITUȚIONALE

În temeiul dispozițiilor art. 146 lit. a) din Constituție și ale art. 15 din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, republicată, cu modificările și completările ulterioare, formulez următoarea

SESIZARE DE NECONSTITUȚIONALITATE

asupra

Legii privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 85/2016 pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 23/2008 privind pescuitul și acvacultura

La data de 27 martie 2019, Parlamentul României a transmis Președintelui României, în vederea promulgării, Legea privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 85/2016 pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 23/2008 privind pescuitul și acvacultura.

La data de 5 aprilie 2018, Președintele României a formulat o sesizare de neconstituționalitate asupra Legii privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 85/2016 pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 23/2008 privind pescuitul și acvacultura, solicitând instanței constituționale să constate că Parlamentul a adoptat această lege cu nerespectarea dispozițiilor art. 1 alin. (5), ale art. 15 alin. (2), ale art. 44 alin. (1)-(3), ale art. 45 coroborat cu art. 135, ale art. 73 alin. (3) lit. h) și m) raportat la art. 76 alin. (1) din Constituție, precum și pe cele ale art. 75 alin. (3) din Constituție.

Curtea Constituțională a admis obiecția de neconstituționalitate și a constatat, prin Decizia nr. 312/2018 că Legea privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 85/2016 pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 23/2008 privind pescuitul și acvacultura este neconstituțională în ansamblul său, reținând că „soluția din cauza de față sancționează exclusiv nerespectarea exigențelor impuse de Constituție în ceea 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”.

Considerăm că prin modul în care Parlamentul a înțeles să adopte Legea privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 85/2016 pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 23/2008 privind pescuitul și acvacultura în cadrul procedurii de punere de acord a legii cu Decizia Curții Constituționale nr. 312/2018 se încalcă prevederile art. 147 alin. (2) și (4) din Constituție. Totodată, prin conținutul normativ, această lege încalcă și prevederile art. 1 alin. (5), ale art. 15 alin. (2), ale art. 44 alin. (1)-(3) și ale art. 45 coroborat cu art. 135 din Constituție pentru motivele expuse în cele ce urmează.

I. Motive de neconstituționalitate extrinsecă

Legea privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 85/2016 pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 23/2008 privind pescuitul și acvacultura încalcă dispozițiile art. 147 alin. (2) și (4) din Constituție

Prin Decizia Curții Constituționale nr. 312/2018, Legea privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 85/2016 pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 23/2008 privind pescuitul și acvacultura a fost declarată neconstituțională, în ansamblul său, legea în cauză fiind adoptată cu încălcarea dispozițiilor art. 76 alin. (1), precum și cu cele ale art. 75, coroborate cu cele ale art. 61 alin. (2) din Constituție, referitoare la principiul bicameralismului, astfel cum a fost dezvoltat în jurisprudența instanței de contencios constituțional.

Potrivit fișei parcursului legislativ al Legii privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 85/2016 pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 23/2008 privind pescuitul și acvacultura, la data de 29 iunie

2018, proiectul de lege a fost înregistrat la Senat pentru reexaminare cu nr. L635, fiind transmis ulterior Comisiei pentru constituționalitate și Comisiei pentru agricultură, industrie alimentară și dezvoltare rurală, care au hotărât să adopte raport comun de admitere, fără amendamente, în forma trimisă inițial la promulgare. La data de 15 octombrie 2018, Senatul a adoptat această lege ca lege organică, însușindu-și astfel textele care au fost adăugate de Camera Deputaților în prima formă adoptată de aceasta în calitate de Cameră decizională și care nu fuseseră inițial dezbătute de Senat. La data de 20 martie 2019, Camera Deputaților a adoptat legea în aceeași formă cu cea a Senatului.

În opinia noastră, legea supusă controlului de constituționalitate contravine prevederilor art. 147 alin. (2) și (4) din Legea fundamentală, întrucât aceasta a fost adoptată, în procedura reexaminării, cu ignorarea Deciziei nr. 312/2018 și a jurisprudenței constante a Curții Constituționale în ipoteza constatării neconstituționalității în ansamblu a unei legi.

Astfel, la nivel constituțional, efectul deciziilor Curții pronunțate în cadrul controlului de constituționalitate *a priori* este consacrat în art. 147 alin. (2) din Constituție, potrivit căruia: „În cazurile de neconstituționalitate care privesc legile, înainte de promulgarea acestora, Parlamentul este obligat să reexamineze dispozițiile respective pentru punerea lor de acord cu decizia Curții Constituționale”.

Aplicând acest text la situația în care Curtea Constituțională constată neconstituționalitatea unei legi în ansamblul său, și nu doar a unor dispoziții din aceasta, instanța constituțională a stabilit, pe cale jurisprudențială, faptul că „pronunțarea unei astfel de decizii are un efect definitiv cu privire la acel act normativ, consecința fiind încetarea procesului legislativ în privința respectivei reglementări”. Totodată, în considerarea prevederilor art. 61 alin. (1) din Constituție, care stabilesc că „Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului român și unica autoritate legiuitoare a țării”, instanța constituțională a reținut: „competența de legiferare a acestuia cu privire la un anumit domeniu nu poate fi limitată dacă legea astfel adoptată respectă exigențele Legii fundamentale”.

Prin urmare, opțiunea legiuitorului de a legifera în materia în care Curtea Constituțională a admis o sesizare de neconstituționalitate cu privire la o lege în ansamblul său presupune parcurgerea tuturor fazelor procesului legislativ prevăzut de Constituție și de regulamentele celor două Camere ale Parlamentului. (Decizia nr. 308/2012, Decizia nr. 1/2014, Decizia nr. 619/2016 sau Decizia nr. 432/2018).

Așadar, potrivit jurisprudenței instanței constituționale, efectul juridic al unei decizii prin care Curtea Constituțională constată neconstituționalitatea unei legi în integralitatea sa, în cadrul controlului de constituționalitate *ex ante*, se subsumează art. 147 alin. (2) și (4) din Legea fundamentală. De aceea, prin interpretarea coroborată a acestor norme constituționale, instanța constituțională a configurat, pe cale jurisprudențială, soluția de urmat în cazul în care un întreg act normativ, și nu doar dispoziții din acesta, este neconstituțional (Decizia nr. 308/2012, Decizia nr. 1/2014, Decizia nr. 619/2016, Decizia nr. 432/2018 sau Decizia nr. 89/2017) statuând că „situația determinată de constatarea neconstituționalității legii în ansamblul său [...] are un efect definitiv cu privire la acel act normativ, consecința fiind încetarea procesului legislativ în privința respectivei reglementări”.

Reexaminarea, așa cum este menționată în cuprinsul art. 147 alin. (2) din Constituție, vizează exclusiv punerea de acord cu decizia Curții a acelor dispoziții constatate neconstituționale, dintr-o lege nepromulgată încă. Așadar, procedura reexaminării nu poate fi aplicată când în discuție este un act normativ declarat neconstituțional în ansamblul său. Așa cum a arătat Curtea Constituțională în jurisprudența sa, în acest caz legiuitorul nu poate acoperi viciul de constituționalitate constatat prin respectiva decizie de admitere prin procedura reexaminării, urmând a constata încetarea procesului legislativ, la data publicării deciziei în Monitorul Oficial al României, Partea I, fără a fi necesară declanșarea unei proceduri parlamentare distincte în acest sens. Aceasta deoarece însăși Decizia Curții reprezintă, prin raportare la art. 147 alin. (4) din Constituție, temeiul pentru încetarea de drept a respectivului demers legislativ, la fel cum procedura reexaminării legii este deschisă de drept odată cu publicarea unei decizii prin care Curtea Constituțională constată neconstituționalitatea unor dispoziții dintr-o lege, în cadrul controlului de constituționalitate *a priori*. Mai departe, este opțiunea legiuitorului dacă decide să mai legifereze în respectiva materie sau nu, iar dacă își menține voința de reglementare, atunci trebuie să o facă *ab initio*, în cadrul unui nou proces legislativ, cu parcurgerea tuturor etapelor sale specifice: înregistrarea unei inițiative legislative, însoțită de expunerea de motive, solicitarea și obținerea avizelor necesare, procedura întocmirii rapoartelor în comisiile de specialitate ale fiecărei Camere, dezbaterile și votul din fiecare Cameră, potrivit competenței stabilite de art. 75 din Constituție. Această concluzie se impune prin prisma considerentelor de principiu reținute constant în jurisprudența Curții, potrivit cărora forța obligatorie care însoțește actele jurisdicționale ale Curții - deci și deciziile - se atașează nu numai

dispozitivului, ci și considerentelor pe care se sprijină aceasta (a se vedea, în acest sens, Decizia nr. 414 din 14 aprilie 2010, Decizia nr. 903 din 6 iulie 2010, Decizia nr. 727 din 9 iulie 2012, Decizia nr. 1.039 din 5 decembrie 2012). Instanța constituțională a reținut, totodată, că nicio altă autoritate publică nu poate contesta considerentele de principiu rezultate din jurisprudența Curții Constituționale, aceasta fiind obligată să le aplice în mod corespunzător, respectarea deciziilor Curții Constituționale fiind o componentă esențială a statului de drept.

Toate aceste considerente se aplică *mutatis mutandis* și legilor de aprobare a unei ordonanțe a Guvernului. În acest sens, instanța constituțională a statuat prin Decizia nr. 76/2019 referitoare la admiterea obiecției de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 105/2017 pentru modificarea art. 23 alin. (1) lit. c) din Legea vânătorii și a protecției fondului cinegetic nr. 407/2006 că „efectul juridic al prezentei decizii este circumscris art. 147 alin. (4) din Legea fundamentală și jurisprudenței Curții în materie (...), astfel că Parlamentului îi revine obligația să constate încetarea de drept a procesului legislativ, ca urmare a constatării neconstituționalității legii, în integralitatea sa, iar, în ipoteza inițierii unui nou demers legislativ cu privire la același domeniu de reglementare, să se conformeze celor statuate prin decizia de față.”

Față de împrejurarea că prin Decizia nr. 312/2018 Curtea Constituțională a constatat că Legea privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 85/2016 pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 23/2008 privind pescuitul și acvacultura este neconstituțională în ansamblul său și față de jurisprudența instanței constituționale în această materie (anterior amintită), Parlamentul avea obligația de a constata încetarea de drept a procedurii legislative inițiale în privința respectivei reglementări (legea de aprobare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 85/2016) și de a identifica soluția constituțională cu privire la soarta Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 85/2016, având în vedere că dispozițiile art. 115 alin. (7) teza I din Constituție impun ca Parlamentul să se pronunțe prin lege fie în sensul aprobării, fie în cel al respingerii unei ordonanțe a Guvernului.

II. Motive de neconstituționalitate intrinsecă

1. Legea privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 85/2016 pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 23/2008 privind pescuitul și acvacultura încalcă dispozițiile art. 1 alin. (5) din Constituție

Din analiza dispozițiilor de la art. I pct. 7 și art. I pct. 12 din legea supusă controlului de constituționalitate, se observă că aceasta nu respectă principiul supremației legilor și nici principiul securității raporturilor juridice, în componenta sa referitoare la claritatea și previzibilitatea legii, așa cum a fost consacrat de Curtea Constituțională prin *Decizia nr. 30/2016 asupra admitterii sesizării de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 137 alin. (3), (4) și (5) din Regulamentul Camerei Deputaților*. În acest sens, Curtea Constituțională a reținut că „potrivit art. 8 alin. (4) teza întâi din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, „textul legislativ trebuie să fie formulat clar, fluent și inteligibil, fără dificultăți sintactice și pasaje obscure sau echivoce”, iar potrivit art. 36 alin. (1) din aceeași lege, „actele normative trebuie redactate într-un limbaj și stil juridic specific normativ, concis, sobru, clar și precis (...)”. Deși normele de tehnică legislativă nu au valoare constituțională (...) prin reglementarea acestora legiuitorul a impus o serie de criterii obligatorii pentru adoptarea oricărui act normativ, a căror respectare este necesară pentru a asigura sistematizarea, unificarea și coordonarea legislației, precum și conținutul și forma juridică adecvate pentru fiecare act normativ. Astfel, respectarea acestor norme concură la asigurarea unei legislații care respectă principiul securității raporturilor juridice, având claritatea și previzibilitatea necesară”.

Art. I pct. 7 din legea dedusă controlului de constituționalitate prevede faptul că „terenurile pe care sunt amplasate amenajările piscicole, precum și terenurile aferente acestora, din domeniul public/privat al statului, vor fi atribuite direct spre concesiune investitorilor care au cumpărat acțiuni sau active ce implică necesitatea exploatării unui teren cu destinație agricolă, cu obligativitatea menținerii obiectului de activitate al exploatării piscicole pe perioada concesiunii”. Considerăm că atribuirea directă a concesiunii afectează interesul public prin eliminarea posibilității de a fi depuse mai multe oferte și de a obține cea mai mare redevență în urma

concurenței dintre ofertanți. Mai mult, instituirea unui astfel de regim de excepție de la regimul general al concesiunii bunurilor proprietate publică stabilit de Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 54/2006 privind regimul contractelor de concesiune de bunuri proprietate publică, pentru o singură categorie de beneficiari nu respectă principiile stabilite de art. 13 din acest act normativ, respectiv: transparența, tratamentul egal, proporționalitatea, nediscriminarea și libera concurență.

Art. I pct. 12 din legea supusă controlului de constituționalitate introduce un nou alineat la art. 23 din O.U.G. nr. 23/2008 conform căruia personalul de pază prevăzut la alin. (7) al art. 23, respectiv personalul organizațiilor vânătoarești, este împuternicit să sancționeze faptele ce constituie contravenții și să constate infracțiunile piscicole. Chiar dacă sancționarea contravențiilor poate fi realizată, potrivit art. 15 alin. (2) din Ordonanța nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, în baza unei legi speciale, de către personalul angajat al unor entități juridice de drept privat, împuternicirea acestora să constate infracțiuni contravine prevederilor art. 61 din Codul de procedură penală, potrivit căruia: „Ori de câte ori există o suspiciune rezonabilă cu privire la săvârșirea unei infracțiuni, sunt obligate să întocmească un proces-verbal despre împrejurările constatate: (...) organele inspecțiilor de stat, ale altor organe de stat, cât și ale autorităților publice, instituțiilor publice sau ale altor persoane juridice de drept public, pentru infracțiunile care constituie încălcări ale dispozițiilor și obligațiilor a căror respectare o controlează, potrivit legii (...)”.

De asemenea, prevederea este lipsită de claritate și poate da naștere unor situații de incoerență și instabilitate, prin împuternicirea personalului organizațiilor vânătoarești de a sancționa faptele ce constituie contravenții și excluderea asociațiilor și organizațiilor de pescuit, responsabile în mod firesc de paza, controlul și exploatarea resurselor acvatice vii și a activităților din domeniul piscicol.

Având în vedere aspectele menționate mai sus, considerăm că dispozițiile menționate din legea supusă controlului de constituționalitate contravin prevederilor art. 1 alin. (5) din Constituție, potrivit căruia, „În România, respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie”.

2. Legea privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 85/2016 pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 23/2008 privind pescuitul și acvacultura încalcă dispozițiile art. 44 alin. (1)-(3), precum și ale art. 45 coroborat cu art. 135 din Constituție

Art. I pct. 13 din legea dedusă controlului de constituționalitate prevede faptul că art. 25 din O.U.G. nr. 23/2008 se va modifica, după cum urmează: *„asociațiile de pescari, precum și forurile lor de reprezentare la nivel național, constituite pentru practicarea pescuitului în scop recreativ, în conformitate cu prevederile O.G. nr. 26/2000 (...), vor fi luate în evidență de Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale și de Ministerul Apelor și Pădurilor, ca reprezentanți ai societății civile, în vederea stabilirii de programe de acțiuni și proiecte comune pentru conservarea și protejarea resurselor acvatice vii, programe anuale care vor fi finanțate de către asociațiile de pescari, titulari ai dreptului de pescuit recreativ pe sectoarele de habitate piscicole naturale pentru care dețin contracte de utilizare, din veniturile rezultate din cotizațiile membrilor asociației, aceste acțiuni urmând să fie avizate și verificate de către specialiștii din cadrul Agenției Naționale pentru Pescuit și Acvacultură”.*

Din modul de redactare a normei se poate interpreta că obligația de finanțare ce va reveni titularilor dreptului de pescuit recreativ pe sectoarele de habitate piscicole naturale pentru care dețin contracte de utilizare își are izvorul direct în lege, fără acordul prealabil al acestora (altfel spus, fără modificarea contractului de utilizare) ceea ce este de natură să afecteze pe de o parte libertatea economică, garantată de art. 45 coroborat cu art. 135 din Constituție, iar pe de altă parte dreptul de proprietate asupra resurselor financiare garantat de art. 44 alin. (1) - (3) din Constituție.

3. Legea privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 85/2016 pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 23/2008 privind pescuitul și acvacultura încalcă dispozițiile art. 15 alin. (2) din Constituție

Art. I pct. 20 din legea dedusă controlului de constituționalitate modifică art. II al O.U.G. nr. 85/2016 ce prevede că „Lista lacurilor de acumulare (...) se aprobă prin hotărâre a Guvernului în termen de 60 de zile de la data intrării în vigoare

a prezentei ordonanțe de urgență”. De asemenea, art. I pct. 21 din lege modifică art. III al O.U.G. nr. 85/2016 ce prevede că „Pentru lacurile de acumulare (...) închirierea acestora se realizează de către admisitrator în baza unei metodologii aprobate prin ordin comun (...), în termen de 60 de zile de la data intrării în vigoare a prezentei ordonanțe de urgență”.

Precizăm că Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 85/2016 a fost publicată în Monitorul Oficial, Partea I, nr. 957 din 28 noiembrie 2016, iar legea dedusă controlului de constituționalitate a fost adoptată de Parlament la data de 20 martie 2019. Din conținutul normativ al art. I pct. 20 și 21 rezultă că termenul de 60 de zile calculat de la data intrării în vigoare a O.U.G. nr. 85/2016 era deja epuizat. Astfel, dispozițiile menționate ce dispun pentru trecut contravin principiului neretroactivității legii, consacrat la art. 15 alin. (2) din Constituție - potrivit căruia legea dispune numai pentru viitor, cu excepția legii penale sau contravenționale mai favorabile - cât și normelor constituționale referitoare la intrarea în vigoare a legilor consacrate la art. 78 din Constituție - potrivit căruia legea se publică în Monitorul Oficial al României și intră în vigoare la 3 zile de la data publicării sau la o dată ulterioară prevăzută în textul ei.

În considerarea argumentelor expuse, vă solicit să admiteți sesizarea de neconstituționalitate și să constatați că Legea privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 85/2016 pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 23/2008 privind pescuitul și acvacultura este neconstituțională, în ansamblu.



PREȘEDINTELE ROMÂNIEI
KLAUS - WERNER IOHANNIS