

R O M Â N I A
CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
CABINETUL PREȘEDINTELUI



Palatul Parlamentului

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

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

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

Dosar nr.2230 A/2018

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
REGISTRATURĂ JURISDICȚIONALĂ
NR. 10591 / 17 DEC 2018

Domnului

CĂLIN CONSTANTIN ANTON POPESCU-TĂRICEANU
PREȘEDINTELE SENATULUI

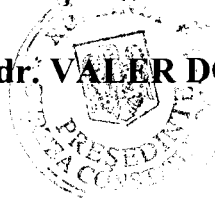
În conformitate cu dispozițiile art.16 alin.(2) din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, vă comunicăm, alăturat, în copie, sesizarea formulată de Președintele României referitoare la neconstituționalitatea prevederilor Legii privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.105/2017 pentru modificarea art.23 alin.(1) lit.c din Legea vânătorii și a protecției fondului cinegetic nr.407/2006.

Vă adresăm rugămintea de a ne comunica punctul dumneavoastră de vedere până la data de 15 ianuarie 2019, ținând seama de faptul că dezbaterile Curții Constituționale vor avea loc la data de 30 ianuarie 2019 (inclusiv, în format electronic la adresa de mail ccr-pdv@ccr.ro).

Vă asigurăm, domnule Președinte, de deplina noastră considerație.

PREȘEDINTE,

Prof. univ. dr. VALER DORNEANU



CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

Dosar nr. 2230 A / 2018

ROMÂNIA



Administrația Prezidențială - Cabinetul Președintelui
CP1/ 2074 / 17 DEC 2018

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
REGISTRATURĂ JURISDICTIONALĂ
NR. 10555 / 17 DEC 2018

PREȘEDINTELE ROMÂNIEI

București, decembrie 2018

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. 105/2017 pentru modificarea art. 23 alin. (1) lit. c) din Legea vânătorii și a protecției fondului cinegetic nr. 407/2006

Legea 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 a fost transmisă de Parlament spre promulgare Președintelui României în data de 28 noiembrie 2018. Prin modul în care a fost adoptată, precum și prin conținutul normativ, legea dedusă controlului de constituționalitate contravine unor norme și principii constituționale, pentru motivele prezentate în cele ce urmează.

I. Motive de neconstituționalitate extrinsecă

1. Încălcarea art. 61 alin. (2) și art. 75 alin. (1) din Constituție

Legea 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 a fost adoptată cu nesocotirea prevederilor art. 61 și ale art. 75 din Constituție, fiind încălcată competența primei Camere sesizate, Senatul, care nu a dezbătut textul și soluțiile adoptate de Camera Deputaților, cu referire la modificările adoptate după votul din plenul acesteia, amendamente nediscutate în prima Cameră sesizată. În forma adoptată, legea dedusă controlului de constituționalitate nesocotește și principiile constituționale în virtutea cărora o lege nu poate fi adoptată de o singură Cameră, legea fiind, cu aportul specific al fiecărei Camere, opera întregului Parlament.

Curtea Constituțională a statuat că principiul bicameralismului izvorăște din art. 61 alin. (2) și art. 75 din Constituție. În jurisprudența constituțională au fost stabilite două criterii esențiale și cumulative pentru a se determina cazurile în care în 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. Chiar dacă aplicarea acestui principiu nu poate deturna rolul de Cameră de reflecție a primei Camere sesizate (Decizia nr. 1/2012), legiuitorul trebuie să țină cont de limitele impuse de principiul bicameralismului. În Decizia nr. 624/2016, Curtea a arătat că în Camera decizională se pot aduce modificări și completări propunerii legislative, dar Camera decizională „nu poate însă modifica substanțial obiectul de reglementare și configurația inițiativei legislative, cu consecința deturnării de la finalitatea urmărită de inițiator”.

Mai mult, prin Decizia nr. 62/2018, Curtea Constituțională a statuat că în analiza respectării acestui principiu „trebuie avut în vedere (a) scopul inițial al legii, în sensul de voință politică a autorilor propunerii legislative sau de filosofie, de concepție originară a actului normativ; (b) dacă există deosebiri majore, substanțiale, de conținut juridic între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului; (c) dacă există o configurație semnificativ diferită între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului”.

Obiectul de reglementare al legii criticate îl reprezintă 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 prin care proprietarului animalelor domestice îi este permis pășunatul, în perioada 6 decembrie și 24 aprilie, dacă acesta este proprietarul sau deține cu orice titlu terenul agricol sau are acordul scris al deținătorului de teren pe care se pășunează. Prin admiterea a 4 amendamente, Senatul a modificat O.U.G. nr. 105/2017

și astfel a eliminat posibilitatea proprietarului animalelor de a pășuna pe terenuri agricole în baza unui acord scris al deținătorului de teren pe care se pășunează. Totodată, a modificat art. 13 din Legea vânătorii și a protecției fondului cinegetic nr. 407/2006, în sensul: detalierii procedurii de constatare a pagubelor, de evaluare a acestora, precum și de stabilire a răspunderii civile; instituirii unui alt moment de la care se calculează termenul de 30 de zile pentru efectuarea plăților, respectiv de la momentul emiterii deciziei de plată; introducerii unui nou alineat la acest articol, ce prevede că modalitatea de acordare a despăgubirilor, precum și obligațiile ce revin gestionarilor fondurilor cinegetice și proprietarilor de culturi agricole, silvice și de animale domestice pentru prevenirea pagubelor se va adopta prin hotărâre a Guvernului.

Astfel, amendamentele introduse în Senat se îndepărtează în mod substanțial de voința inițiatorului și reprezintă modificări majore ale conținutului formei inițiale a inițiativei legislative. Mai mult, forma adoptată de Senat conține un articol unic cu 2 puncte, din care cel de-al doilea are 3 subpuncte, în timp ce O.U.G. nr. 105/2017 conține un singur articol.

În ședința din data de 21 noiembrie 2018, plenul Camerei Deputaților a adoptat 19 amendamente, admise prin raportul comun al Comisiei pentru agricultură, silvicultură, industrie alimentară și servicii specifice și al Comisiei pentru mediu și echilibru ecologic. Printre acestea se numără modificarea literei ad) a art. 1, alin. (5) al art. 9, alin. (1), (2) și (4) ale art. 13, alin. (2) al art. 17, alin. (1) al art. 18, alin. (2¹) al art. 19, lit. a) a alin. (1) al art. 39¹, lit. m) și o) ale alin. (1) al art. 42, art. 52 din Legea nr. 407/2006, precum și introducerea a două noi alineate, alin. (4¹) și (4²) ale art. 13, un nou articol, art. 13¹, un nou alineat, alin. (2²) al art. 19 din aceeași lege. Totodată, prin art. III se prevede un termen de un an de la intrarea în vigoare a prezentei legi și/sau ori de câte ori este necesar pentru reactualizarea delimitării fondurilor cinegetice și stabilirea acestora pe categorii de proprietari și de folosință.

Or, Curtea Constituțională a stabilit, prin Decizia nr. 472/2008, că: „Dezbaterea parlamentară 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.”

De asemenea, Curtea Constituțională a statuat, prin Decizia nr. 624/2016, că art. 75 alin. (3) din Constituție, prin folosirea sintagmei „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.

Prin raportare la cel de-al doilea criteriu, apreciem că și configurația între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului este una semnificativ diferită, forma legii adoptate de Camera Deputaților având un număr de trei articole, din care primul are 16 puncte, în timp ce forma inițiatorului și cea adoptată de Senat au o structură diferită, cuprinzând doar un articol, respectiv un articol unic cu 2 puncte, din care cel de-al doilea are 3 subpuncte. În jurisprudența sa, Curtea Constituțională a reținut existența unei configurații semnificativ diferite și în situația în care forma primei Camere sesizate conținea un articol unic, iar forma Camerei decizionale conținea două articole (Decizia nr. 62/2018).

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. 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. Acest articol a introdus, după revizuirea și republicarea Constituției României în octombrie 2003, 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.

În cazul de față, Camera Deputaților, adoptând, în calitate de Cameră decizională, Legea 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, a sustras dezbaterii și adoptării primei Camere sesizate modificări care vizau aspecte esențiale în structura și filosofia legii, ceea ce contravine art. 61 alin. (2) și art. 75 alin. (1) din Constituție.

Astfel, Camera Deputaților a operat modificări și completări asupra Legii nr. 407/2006 în ceea ce privește dispozițiile generale, administrarea și gestionarea faunei cinegetice a României, protecția faunei de interes cinegetic, exercitarea vânătorii, răspunderi și sancțiuni, precum și dispozițiile tranzitorii și finale.

2. Încălcarea art. 76 alin. (1) și alin. (2) prin raportare la art. 61 alin. (2) din Constituție

În forma transmisă la promulgare, legea dedusă controlului de constituționalitate conține următoarea formulă de atestare: „Această lege a fost

adoptată de Parlamentul României, cu respectarea prevederilor art. 75 și ale art. 76 alin. (1) din Constituția României, republicată.”

Însă, din analiza parcursului legislativ al acestei legi rezultă că prima Cameră, respectiv Senatul a adoptat legea criticată în ședința din 14 martie 2018 ca lege ordinară, cu respectarea art. 76 alin. (2) din Constituție, inserând în conținutul legii adoptate formula de atestare corespunzătoare. Cea de-a doua Cameră, Camera Deputaților, a adoptat legea, în ședința din 21 noiembrie 2018, ca lege organică, cu respectarea prevederilor art. 76 alin. (1) din Constituție.

Această recalificare a caracterului legii reprezintă tocmai consecința faptului că cea de-a doua Cameră a nesocotit principiul bicameralismului consacrat de art. 61 alin. (2) din Constituție și a operat modificări de natura legii organice la art. I pct. 15 din legea criticată – art. 42 din Legea nr. 407/2006, fără ca Senatul să fi dezbătut normele nou introduse în ceea ce privește infracțiunile prevăzute în Legea vânătorii și a protecției fondului cinegetic.

Or, Curtea Constituțională a stabilit, prin Decizia nr. 355/2018, că: „Având în vedere faptul că adoptarea legii, ca parte a procesului legislativ, vizează votul final exercitat de către Parlament asupra ansamblului legii, aceasta nu poate fi adoptată de prima Cameră sesizată cu majoritatea impusă de exigențele art. 76 alin. (2) din Constituție - cu caracter ordinar, pentru ca, ulterior, în Camera decizională să fie votată cu majoritatea impusă de exigențele art. 76 alin. (1) - caracter organic, pentru că textul constituțional impune adoptarea legii în ambele Camere cu aceeași majoritate cerută în funcție de caracterul acesteia. Împrejurarea că legea a fost adoptată ca lege organică numai de către Camera decizională nu legitimează calificarea acesteia ca fiind organică, cu atât mai mult cu cât formula de atestare a legalității adoptării legii indică respectarea de către Parlamentul României a dispozițiilor art. 76 alin. (1) sau (2), după caz. De asemenea, chiar dacă numărul de voturi se înscrie în proporția corespunzătoare unei majorități absolute necesare adoptării unei legi organice, în condițiile în care formula de atestare menționează că aceasta a fost adoptată ca lege ordinară, Curtea constată că acest aspect nu poate legitima acoperirea viciilor de neconstituționalitate. În jurisprudența sa, Curtea a dat prevalență celor înscrise în formula de atestare a autenticității legii, care include formula de atestare a legalității adoptării proiectului de lege, utilizată de fiecare Cameră a Parlamentului. Importanța acestei mențiuni rezidă din faptul că ea reprezintă indiciul esențial cu privire la respectarea procedurii de adoptare a legilor, astfel cum aceasta este consacrată de Legea fundamentală (a se vedea, în acest sens, Decizia nr. 89 din 28 februarie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 260 din 13 aprilie 2017, paragraful 42).”

Față de cele de mai sus, considerăm că ambele Camere ale Parlamentului ar fi trebuit să califice Legea 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 în același mod, fie ca lege ordinară, fie

ca lege organică și, în consecință, ambele Camere ar fi trebuit să o adopte fie conform exigențelor art. 76 alin. (1), fie celor ale art. 76 alin. (2) din Constituție, după caz.

II. Motive de neconstituționalitate intrinsecă. Art. I pct. 8 din legea dedusă controlului de constituționalitate - art. 13¹ alin. (2) și alin. (3) nou-introdus în Legea nr. 407/2006 - contravine dispozițiilor art. 1 alin. (5), precum și art. 16 alin. (1) din Constituție

Potrivit art. 13¹ din legea criticată: „ (1) În cazul atacurilor exemplarelor din speciile prevăzute în anexa nr. 2, soldate cu rănirea/decesul unei persoane fizice, se vor acorda victimei despăgubiri care vor acoperi cheltuielile de spitalizare, cheltuielile de înmormântare, veniturile nete nerealizate în perioada în care victima a fost în incapacitate temporară de muncă, de la momentul producerii incidentului, precum și daune morale. (2) Daunele morale acordate prevăzute la alin. (1) vor fi proporționale cu zilele de inactivitate raportate la salariul în plată avut. În cazul în care victima nu este salariată se va acorda o sumă proporțională cu echivalentul salariului minim pe economie obținut de o persoană în activitate. (3) În cazul decesului, se vor acorda sume compensatorii pentru familia victimei, reprezentând echivalentul unui salariu minim pe economie până la vârsta pensionării.”

Menționăm că primul alineat al acestui articol reia în parte dispoziții cuprinse în Codul Civil cu privire la răspunderea pentru prejudiciul cauzat de animale sau de lucruri, precum și la repararea în concret a acestuia. Însă, normele cuprinse în alin. (2) din legea criticată referitoare la acordarea daunelor morale și în alin. (3) din aceeași lege referitoare la acordarea unei sume compensatorii în cazul decesului sunt neclare din perspectiva corelării lor cu regimul juridic în materie instituit prin Codul Civil.

Astfel, alin. (2) al art. 13¹ din legea criticată instituind două limite pentru acordarea daunelor morale, respectiv - salariul în plată avut pentru victima salariată și echivalentul unui salariu minim pe economie pentru victima nesalariată – norma este neclară prin raportare la regimul juridic de drept comun referitor la repararea prejudiciului nepatrimonial prevăzut în art. 1391 coroborat cu art. 253-256 din Codul civil, aspect ce contravine art. 1 alin. (5) din Constituție. Din această perspectivă, considerăm că acordarea de despăgubiri în această situație este necesar să se raporteze la durerea efectiv încercată, ce trebuie apreciată în funcție de fiecare caz în parte, iar nu prin raportare la limite

patrimoniale concrete fixate de legiuitor. De asemenea, din modul de redactare a normei se poate interpreta că sarcina dovedirii existenței unui asemenea prejudiciu nepatrimonial este înlăturată.

Dintr-o altă perspectivă, apreciem că fixarea acestor limite în funcție de calitatea de salariat ori nu a victimei contravine principiului egalității în drepturi prevăzut de art. 16 alin. (1) din Constituție. În plus, considerăm că nu se poate crea o situație diferită pentru victima unui atac provocat de exemplare din speciile prevăzute în anexa nr. 2, întrucât s-ar crea o inegalitate în raport de victimele unui atac provocat de alte animale în privința acoperirii prejudiciului, cărora le sunt aplicabile dispozițiile din dreptul comun în materie de reparare a prejudiciului nepatrimonial cauzat de animale. Mai mult, deși inegalitatea de regim juridic este certă, în raport de neclaritatea normei nu se poate stabili care regim este mai avantajos.

În ceea ce privește suma compensatorie ce poate fi acordată în caz de deces potrivit alin. (3) al art. 13¹ din legea criticată, norma este de asemenea neclară prin raportare la dreptul comun referitor la persoanele îndreptățite la despăgubire în caz de deces, stabilite în art. 1390 și art. 1391 din Cod civil, aspect ce contravine art. 1 alin. (5) din Constituție.

În considerarea argumentelor expuse, vă solicit să admiteți sesizarea de neconstituționalitate și să constatați că Legea 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 este neconstituțională în ansamblu.



PREȘEDINTELE ROMÂNIEI
KLAUS - WERNER IOHANNIS