

SENAT  
PREȘEDINTE  
Nr. I 7/11  
Data 4.03.2021

SENAT  
564/2019 5.03.2021

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ  
REGISTRATURĂ JURISDIȚIONALĂ

NR. 1736 / 04 MAR 2021



R O M Ȃ N I A  
CURTEA CONSTITUȚIONALĂ  
CABINETUL PREȘEDINTELUI

Palatul Parlamentului

Calea 13 Septembrie nr. 2, Intrarea B1, Sectorul 5, 76112 București 40, România

Telefon: (+40-21) 313-2531 Fax: (+40-21) 312-5480

Internet : <http://www.ccr.ro> E-mail: [pres@ccr.ro](mailto:pres@ccr.ro)

Dosarele nr.2123 A/2020 și nr.2173 A/2020

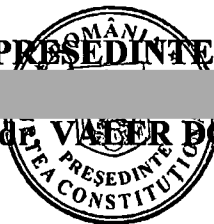
Doamnei ANCA DRAGU  
PREȘEDINTELE SENATULUI

Vă comunicăm, alăturat, în copie, Decizia nr.77 din data de 10 februarie 2020, prin care Curtea Constituțională admite obiecțiile de neconstituționalitate formulate de Guvern și de Președintele României și constată că Legea privind unele măsuri de regim fiscal derogatoriu aplicabil anumitor terenuri, construcții edificate pe acestea și anumitor activități economice autorizate este neconstituțională în ansamblul său.

Vă asigurăm, doamnă Președinte, de deplina noastră considerație.

ROMÂNIA  
PREȘEDINTE,

Prof. univ. dr. VALER BORNEANU



**ROMÂNIA**  
**CURTEA CONSTITUȚIONALĂ**

**Dosarele nr.2123A/2020 și nr.2173 A/2020**

**DECIZIA nr.77**  
**din 10 februarie 2021**  
**asupra obiecției de neconstituționalitate a**  
**Legii privind unele măsuri de regim fiscal derogatoriu aplicabil anumitor**  
**terenuri, construcții edificate pe acestea și anumitor activități economice**  
**autorizate**

<b>Valer Dorneanu</b>	<b>- președinte</b>
<b>Marian Enache</b>	<b>- judecător</b>
<b>Daniel -Marius Morar</b>	<b>- judecător</b>
<b>Mona-Maria Pivniceru</b>	<b>- judecător</b>
<b>Gheorghe Stan</b>	<b>- judecător</b>
<b>Livia -Doina Stanciu</b>	<b>- judecător</b>
<b>Varga Attila</b>	<b>- judecător</b>
<b>Marieta Safta</b>	<b>- prim-magistrat-asistent</b>

1. Pe rol se află soluționarea obiecției de neconstituționalitate a Legii privind unele măsuri de regim fiscal derogatoriu aplicabil anumitor terenuri, construcții edificate pe acestea și anumitor activități economice autorizate, obiecție formulată de Guvernul României.

2. Sesizarea a fost formulată în temeiul art.146 lit.a) teza întâi din Constituție, al art.11 alin.(1) lit.A.a) și al art.15 din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, a fost înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.7516 din 23 noiembrie 2020 și constituie obiectul Dosarului nr.2123 A/2020.

3. În motivarea obiecției de neconstituționalitate se invocă mai multe critici, grupate după cum urmează:



**(1) Susținerile privind încălcarea dispozițiilor art.1 alin.(5) și ale art.34, art.35 și ale art.136 alin.(1) din Constituția României**

4. Se arată că, potrivit fișei actului normativ înregistrate pe pagina electronică a Camerei Deputaților, în această din urmă Cameră a fost introdusă prevederea de la art.3, potrivit căreia: „*Terenurile prevăzute la art.2 sunt exceptate de la prevederile Legii apelor nr.107/1996, cu modificările și completările ulterioare*”. Or, introducerea unor astfel de derogări de la cadrul general aplicabil în materia apelor, fără a fi clar de ce se realizează această derogare și ce norme vor guverna regimul exploatării apelor existente în cadrul terenurilor prevăzute la art.2 din lege, este de natură a contraveni mai multor dispoziții din Legea fundamentală. Astfel, în cadrul expunerii de motive a legii nu există nicio justificare cu privire la măsura prevăzută la art.3, aceasta neavând nici măcar legătură cu obiectul de reglementare al legii, enunțat în cadrul art.1, respectiv instituirea unui regim fiscal derogatoriu pentru categoriile de terenuri enumerate la art.2 din propunere. În acest sens, prin raportare la art.1 alin.(5) din Constituție, Curtea, în jurisprudența sa (Deciziile nr.128 din 6 martie 2019, nr.139 din 13 martie 2019), a constatat neconstituționalitatea legii pentru lipsa temeinică a motivării reglementării. În lipsa motivării sau dacă aceasta are un caracter sumar, precum și în lipsa unei fundamentări temeinice, nu se poate cunoaște rațiunea legiuitorului, esențială pentru înțelegerea, interpretarea și aplicarea legii, în condițiile unui pronunțat caracter tehnic al reglementării. Or, normele de tehnică legislativă prevăzute de art.6 din Legea nr.24/2000 stabilesc în mod neîndoielnic obligația unei temeinice motivări a proiectului de act normativ.

5. Totodată, se arată că exceptarea este realizată de o manieră generală, nefiind clar nici în ce constă derogarea și nici ce norme vor guverna regimul de folosire a apelor și a albiilor sau regimul de gospodărire a apelor. Autorul sesizării enunță astfel dispozițiile art.2 din Legea apelor nr.107/1996, referitoare la scopul actului normativ, arătând că, în urma derogării instituite, nu este clar prin ce

mecanisme legale se va mai asigura atingerea obiectivelor anterior enunțate, cu consecința lipirii dreptului la un mediu sănătos și a dreptului la protecția sănătății de ocrotirea juridică necesară, ceea ce este de natură a aduce atingere prevederilor constituționale incidente, precum și art.1 alin.(5) din Constituție, din perspectiva cerințelor de claritate și previzibilitate ale unui text legal.

6. Mai mult, potrivit art.136 alin.(3) din Constituție, *„bogățiile de interes public ale subsolului, spațiul aerian, apele cu potențial energetic valorificabil, de interes național, plajele, marea teritorială, resursele naturale ale zonei economice și ale platoului continental, precum și alte bunuri stabilite de legea organică, fac obiectul exclusiv al proprietății publice”*. În același sens sunt și prevederile art.1 alin.(1)-(2) din Legea apelor nr.107/1996. Ca urmare, derogarea de la dreptul comun aplicabil, fără a se prevedea regulile specifice ce vor governa activitățile legate de exploatarea apelor existente în cadrul terenurilor enumerate la art.2 din lege, nu oferă o protecție eficientă a intereselor statului în materia proprietății publice asupra resurselor hidrominerale care îi aparțin. În lipsa unor mecanisme adecvate de folosire a apelor se aduce atingere art. 136 alin.(4) din Constituție, din perspectiva asigurării garantării și ocrotirii proprietății publice a statului cu privire la resursele sale hidrominerale.

***(2) Susținerile privind încălcarea dispozițiilor art.44 și ale art.136 alin.(5) din Constituția României***

7. Se arată că în cadrul procedurii legislative derulate în cea de-a doua Cameră a fost completat art.2 din lege cu alin.(2) care are următorul conținut: *„Regimul derogatoriu se aplică și unor părți din terenurile de la alin.(1) a căror suprafață nu este mai mică de 10 hectare”*. Or, în cadrul art.2 alin.(1) din lege se precizează că *„Terenurile care fac obiectul prezentei legi sunt insule, grinduri și alte suprafețe de uscat cu o suprafață mai mare de 35 de hectare cu potențial de exploatare economică rezultate prin acțiuni sau modificări naturale ale teritoriului ori prin*



*lucrări de amenajare hidrotehnică*". Astfel, nu este clar ce se urmărește prin completarea de la alin.(2), imprimându-se normei un caracter confuz, întrucât reiese, pe de o parte, că terenurile care fac obiectul legii sunt cele care au o suprafață mai mare de 35 de hectare, iar, pe de altă parte, că fac obiect al legii și părțile din terenurile anterior menționate a căror suprafață nu este mai mică de 10 hectare. În consecință, nu se poate determina care sunt, de fapt, terenurile ce fac obiectul legii și motivele pentru care aceste terenuri au fost alese, ceea ce aduce atingere cerințelor de claritate și previzibilitate inerente unui text legal, cu atât mai mult cu cât, potrivit art. 10 din lege, aceste terenuri vor fi transferate în proprietatea publică a statului și în administrarea unităților administrativ-teritoriale. Totodată, nefiind specificat care este regimul juridic al bunurilor ce urmează să facă obiectul transferului (proprietate publică/privată a statului, proprietate publică/privată a unităților administrativ-teritoriale sau proprietate privată a altor persoane), în lipsa reglementării unui mecanism de transmitere a proprietății care să respecte procedurile legale în vigoare și în lipsa unei individualizări concrete a bunurilor ce urmează să facă obiectul transferului, măsura este de natură a afecta principiul constituțional al autonomiei locale, reglementat prin art.120 alin.(1) din Constituție, care privește atât organizarea și funcționarea administrației publice locale, cât și gestionarea, sub propria responsabilitate, a intereselor colectivităților pe care autoritățile publice le reprezintă.

8. Se apreciază că, în măsura în care terenurile ce fac obiectul reglementării sunt cele aflate în proprietatea privată a altor persoane, iar nu a statului, reglementarea este de natură a afecta dreptul de proprietate, creându-se premisele încălcării dispozițiilor art.44 și ale art.136 alin.(5) din Constituție.

**(3) *Susținerile privind încălcarea dispozițiilor art.111 alin.(1) și ale art.138 alin.(5) coroborat cu art.147 alin.(4) din Constituția României***

9. Se arată că legea criticată constituie o copie cvasifidelă a actului normativ

adoptat de Parlamentul României la data de 16 aprilie 2019 și supus controlului anterior de constituționalitate la data de 24 iunie 2019. Curtea Constituțională, prin Decizia nr.393 din 5 iunie 2019, a constatat neconstituționalitatea respectivei legi pentru mai multe motive extrinseci, între care și lipsa fișei financiare prevăzute de art.111 alin.(1) și art.138 alin.(5) din Constituție, stabilind obligațiile Parlamentului sub acest aspect, în paragrafele 73-77, 79 și 89.

10. Autorul sesizării apreciază că Parlamentul (atât Senatul, cât și Camera Deputaților) și-a menținut conduita neconstituțională în dezbaterile legii redepuse în urma Deciziei Curții Constituționale nr.393 din 5 iunie 2019, nesolicitând Guvernului elaborarea și prezentarea fișei financiare prevăzute de art. 111 alin.(1) coroborat cu art. 138 alin.(5) din Constituția României. Or, îndeplinirea cerinței Curții Constituționale era obligatorie pentru a asigura constituționalitatea demersului legislativ, fapt subliniat de Consiliul Legislativ prin avizul emis și transmis Parlamentului.

11. Se mai arată că legea păstrează cvasitotalitatea soluțiilor fiscale prevăzute de legea constatată neconstituțională prin Decizia Curții Constituționale nr.393 din 5 iunie 2019, în sensul în care art.5, art.6 și art.7 conțin în continuare referiri la scutirea acordată de la plata impozitului pe teren, iar conținutul art. 10 privind reducerea cu 50% a taxelor și a impozitelor locale din legea declarată neconstituțională se regăsește în conținutul art. 8 din legea supusă, în prezent, criticii de neconstituționalitate. Din această perspectivă, procesul legislativ desfășurat de legiuitor prin ignorarea dispozițiilor obligatorii, *erga omnes*, din Decizia Curții Constituționale nr.393 din 5 iunie 2019 reprezintă o veritabilă încălcare a principiului colaborării loiale între autorități publice de rang constituțional și o nesocotire a art. 147 alin.(4) din Constituție.

12. Pe rolul Curții Constituționale se află și obiecția de neconstituționalitate cu privire la Legea privind unele măsuri de regim fiscal derogatoriu aplicabil



anumitor terenuri, construcții edificate pe acestea și anumitor activități economice autorizate, formulată de Președintele României

13. Sesizarea a fost formulată în temeiul art.146 lit.a) teza întâi din Constituție, al art.11 alin.(l) lit.A.a) și al art.15 din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, a fost înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.7701 din 27 noiembrie 2020 și constituie obiectul Dosarului nr.2173 A/2020.

14. În susținerea sesizării sunt invocate mai multe critici, grupate, în esență, după cum urmează:

***(1) Susținerile privind încălcarea dispozițiilor art.138 alin.(5) din Constituție***

15. Se arată că legea vizează instituirea unui regim fiscal derogatoriu pentru anumite terenuri, construcții edificate pe acestea și pentru anumite activități economice. Astfel, pentru terenurile respective, art. 5 din legea criticată prevede scutirea de la plata taxei pe teren, stabilind în acest scop o derogare expresă de la aplicarea prevederilor art. 464 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 227/2015 privind Codul fiscal. Totodată, art. 7 alin. (2) din același act normativ prevede, pentru activitățile economice autorizate potrivit legii deduse controlului de constituționalitate, neaplicarea dispozițiilor art. 18 din Codul fiscal prin care se prevede impozitarea cu aplicarea unei cote de 5% asupra veniturilor înregistrate și obținute din activități de natura barurilor de noapte, cluburilor de noapte, discotecilor, cazinourilor. De asemenea, alin. (3) al aceluiași articol stabilește, în privința activităților economice autorizate potrivit legii criticate, referitor la taxa pe valoarea adăugată, că acestora le este aplicabil regimul prevăzut la art. 291 alin. (3) din Codul fiscal, respectiv reducerea valorii la o cotă de 5%. În ceea ce privește construcțiile și activitățile economice prevăzute de legea supusă controlului de constituționalitate, art.8 al acestui act normativ prevede că taxele și impozitele locale calculate și datorate potrivit Codului fiscal se reduc cu 50%. În opinia autorului sesizării, impunerea acestor derogări de la Codul fiscal este de natură să determine o reducere a

veniturilor la bugetul de stat, ceea ce, potrivit dispozițiilor art.138 alin.(5) din Constituție, necesită, în mod obligatoriu, indicarea sursei de finanțare.

16. Se invocă în acest sens jurisprudența Curții Constituționale (Decizia nr.56 din 5 februarie 2020, Decizia nr. 681 din 30 septembrie2020), cu trimitere, deopotrivă, la dispozițiile art.15 din Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice. Cu referire la această jurisprudență se arată că, în cazul de față, propunerea legislativă a fost înregistrată la Senat, în calitate de primă Cameră competentă, la data de 19 septembrie 2019, iar, în data de 25 septembrie 2019, s-a solicitat, în temeiul art. 111 din Constituție, doar punctul de vedere al Guvernului, nu și fișa financiară obligatorie potrivit art.15 alin. (1) din Legea nr. 500/2002 și jurisprudenței Curții.

17. Se mai subliniază că, în contradicție cu cerințele art. 33 alin. (2) teza a doua din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, nici expunerea de motive a legii criticate nu detaliază impactul bugetar al soluțiilor legislative preconizate, limitându-se la a preciza că „chiar dacă aparent, facilitățile fiscale ar duce la diminuarea potențialelor venituri bugetare, în realitate, la data prezentei propuneri, e vorba de comparația cu inexistența oricăror venituri bugetare, adică zero venituri”. Astfel, inițiatorul nu a precizat care este impactul bugetar, care sunt minusurile veniturilor bugetare în anul curent și în următorii ani și sursele din care se va asigura acoperirea acestora, generate astfel de propunerea legislativă. Însă, potrivit dispozițiilor Legii nr. 500/2002 și ale Legii nr. 69/2010, precum și interpretării jurisprudențiale, fișa financiară trebuie să cuprindă, potrivit legii, schimbările anticipate în veniturile și cheltuielile bugetare pentru anul curent și următorii 4 ani, estimări privind eşalonarea creditelor bugetare și a creditelor de angajament, în cazul acțiunilor anuale și multianuale care conduc la majorarea cheltuielilor, măsurile avute în vedere pentru acoperirea majorării





cheltuielilor sau a minusului de venituri pentru a nu influența deficitul bugetar (Decizia nr. 681 din 30 septembrie 2020).

18. Având în vedere argumentele de mai sus, precum și jurisprudența constituțională, se solicită Curții Constituționale să constate că nu au fost îndeplinite condițiile legale și constituționale referitoare la solicitarea fișei financiare nici de către inițiatorul propunerii legislative și nici de către Parlament, ceea ce atrage neconstituționalitatea în ansamblu a legii deduse controlului, prin raportare la dispozițiile art. 138 alin. (5) din Constituție.

***(2) Susținerile privind încălcarea dispozițiilor art. 73 alin. (1) din Constituție***

19. Se arată că pe ordinea de zi aprobată pentru ședința Camerei Deputaților, Cameră decizională, din 3 noiembrie 2020, la poziția 22 figura „Propunerea legislativă privind unele măsuri de regim fiscal derogatoriu aplicabil anumitor terenuri, construcții edificate pe acestea și anumitor activități economice autorizate (PL-x 641/2019) – lege ordinară – Adoptat de Senat - 2.12.2019”. În cadrul acestei ședințe, astfel cum rezultă din stenogramă, după oferirea de precizări referitoare la exercitarea votului de către președintele de ședință, s-a efectuat apelul nominal al senatorilor care urmau să se pronunțe prin vot la punctele înscrise pe ordinea de zi a ședinței plenului Camerei Deputaților. Potrivit stenogramei, deputații au votat, spre exemplu, astfel: „votez «pentru» la toate proiectele de pe ordinea de zi”, „votez «pentru» la toate punctele de pe ordinea de zi”, „Voi vota conform hotărârii Grupului PNL la toate proiectele de pe ordinea de zi.”, „Vă rog să se consemneze opțiunea mea de vot conform consemnului de vot al Grupului USR.”, „Voi vota conform deciziei Grupului parlamentar al Partidului Național Liberal.”, „Votez «pentru» la toate inițiativele legislative aflate pe ordinea de zi.”, „Voi vota «pentru» la toate proiectele ce vor fi supuse votului pe ordinea de zi.”, „Votez conform deciziei Grupului parlamentar al PSD.” ș.a. Așadar, analizând modalitatea concretă de exprimare a votului on-line de către deputații apelați, rezultă că aceștia, de fapt, au

acordat votul final fie asupra inițiativelor legislative înscrise pe ordinea de zi, fie, printr-un vot colectiv, s-au pronunțat „contra”, „împotrivă” sau „pentru”, după caz, asupra tuturor proiectelor sau a tuturor punctelor de pe ordinea de zi, dar și conform deciziei grupurilor parlamentare din care făceau parte, în alte cazuri.

20. Or, potrivit art.73 alin.(1) din Legea fundamentală, Parlamentul adoptă legi, iar nu puncte ori o listă de proiecte sau de propuneri legislative înscrise pe ordinea de zi. Potrivit acestor norme constituționale, se impunea manifestarea de voință expresă cu privire la fiecare lege în parte. Astfel, parlamentarii ar fi trebuit să acorde votul lor final, individual, asupra fiecărei legi aflate pe ordinea de zi, iar nu asupra unei liste de propuneri legislative, respectiv un vot colectiv asupra unor puncte ce au reprezentat, în concret, numerotarea propunerilor legislative respective. Din perspectiva procedurii parlamentare a adoptării legilor, Curtea Constituțională, prin Decizia nr.624 din 26 octombrie 2016, a reținut că dispozițiile art.77 alin.(3) din Constituție fac mențiune expresă despre legea adoptată după reexaminare. Tot prin aceeași decizie, instanța constituțională a stabilit că aceste norme constituționale impun supunerea la votul final în plenul fiecărei Camere a legii, astfel că Parlamentul, în cadrul procedurii de reexaminare, trebuie să își exprime votul asupra actului normativ reexaminat. În cazul de față, ținând cont de dispozițiile art.73 alin. (1) din Constituție privind adoptarea legilor de către Parlament și aplicând, *mutatis mutandis*, decizia de mai sus, rezultă că Parlamentul are în competență spre dezbateră și adoptare legi, iar nu puncte înscrise pe ordinea de zi. Prin urmare, în procedura de vot final, la Camera decizională, nu s-a respectat procedura constituțională și regulamentară de adoptare a legii, sub aspectul prevederilor art. 73 alin. (1) din Constituție.

**(3) *Sușinerile privind încălcarea dispozițiilor art. 61 alin. (2) și ale art. 75 alin. (1) din Constituție***



21. Se arată că, față de forma propunerii legislative a inițiatorilor, adoptată de Senat, Camera Deputaților a adoptat un număr de 16 amendamente, astfel cum rezultă și din raportul comun suplimentar al Comisiei pentru buget, finanțe și bănci, al Comisiei pentru administrație publică și amenajarea teritoriului și al Comisiei juridice, de disciplină și imunități din Camera Deputaților. Practic, în Camera decizională s-a adoptat în plus o altă reglementare, fără vreo legătură cu cele adoptate de prima Cameră sau cu forma inițiatorului.

22. Astfel, Camera Deputaților a modificat art. 3 din lege, în sensul exceptării terenurilor prevăzute la art. 2 de la prevederile Legii apelor nr. 107/1996. Analizând, în acest sens, parcursul legislativ al legii criticate și comparând formele acesteia din momentul inițierii și de la momentul adoptării se poate observa că în Senat, ca primă Cameră sesizată, textul și soluția derogării de la Legea nr.107/1996 adoptate de Camera Deputaților nu au fost dezbătute, legea dedusă controlului fiind semnificativ modificată de către Camera decizională față de forma inițiatorului și a primei Camere sesizate. Prin urmare, prima Cameră sesizată nu a avut ocazia să analizeze, să dezbată și să hotărască asupra soluției legislative nou- introduse de Camera decizională. Noua modificare legislativă este una substanțială, cu consecințe semnificative, ce reprezintă o schimbare radicală de filozofie legislativă, cu efecte asupra regimului juridic aplicabil resurselor de apă, malurilor și albiilor sau cuvetelor acestora. Legea apelor impune respectarea unor condiții particulare privind protejarea mediului, fiind determinate de caracterul special al acestor suprafețe de teren create în mod natural sau artificial, după caz. Acest act normativ stabilește că se supun unor reglementări specifice lucrările care se construiesc pe ape sau care au legătură cu apele și prin care, direct ori indirect, se produc modificări temporare sau definitive asupra calității apelor ori regimului de curgere a acestora. Alături de stabilirea resurselor de apă ca fiind resurse strategice de siguranță și securitate națională, Legea apelor include și modalitățile prin care se stabilesc procedurile și

normele metodologice referitoare la delimitarea albiilor minore ale cursurilor de apă cadastrale interioare ale României, a fluviului Dunărea cu brațele, insulele și ostroavele sale, a zonei aferente Administrației Rezervației Biosferei „Delta Dunării” cu insulele și ostroavele aferente, precum și a lacurilor care aparțin domeniului public al statului, respectiv a zonelor de protecție aferente acestora. Prin urmare, orice lucrări, construcții sau instalații aferente, inclusiv cele de amenajare de agrement, pe respectivele terenuri urmează regimul juridic stabilit de Legea apelor, deoarece sunt de natură să producă efecte importante asupra mediului în general. De aceea, orice schimbare legislativă ce ține de exploatarea acestor terenuri reprezintă o intervenție cu impact semnificativ asupra regimului juridic al resurselor de apă.

23. În concluzie, în cazul de față, Camera Deputaților, adoptând în calitate de Cameră decizională legea criticată, a sustras dezbaterii și adoptării primei Camere sesizate modificările care vizează aspecte importante ale legii, precum derogarea de la aplicarea dispozițiilor Legii nr. 107/1996, ceea ce determină instituirea unui nou regim juridic aplicabil terenurilor respective, cu consecința încălcării dispozițiilor art.61 alin.(2) și ale art.75 alin.(1) din Constituție referitoare la principiul bicameralismului, astfel cum a fost dezvoltat în jurisprudența Curții Constituționale, citată în cuprinsul sesizării.

***(4) Susținerile privind încălcarea dispozițiilor art.76 alin. (1) și ale art. 136 alin.(4) din Constituție***

24. Potrivit art. 3 din lege, terenurile care fac obiectul său - insule, grinduri și alte suprafețe de uscat cu o suprafață mai mare de 35 de hectare cu potențial de exploatare economică rezultate prin acțiuni sau modificări naturale ale teritoriului ori prin lucrări de amenajare hidrotehnică, precum și unele părți din aceste terenuri a căror suprafață nu este mai mică de 10 hectare - sunt exceptate de la prevederile Legii apelor nr. 107/1996. Așadar, rezultă că aceste categorii de terenuri se



exceptează nu doar de la unele norme ale Legii nr. 107/1996, ci de la întreaga lege, regimul stabilit prin acest act normativ neaplicându-se respectivelor terenuri.

25. Conform formulei de atestare a legalității adoptării Legii nr. 107/1996, acest act normativ a fost adoptat în ședința comună a Camerei Deputaților și Senatului din 11 septembrie 1996, cu respectarea prevederilor art. 74 alin. (1) și ale art. 76 alin. (2) din Constituția României, nerevizuită. Mai precis, Legea nr. 107/1996 a fost adoptată având caracter organic. În cazul 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”. Or, potrivit jurisprudenței Curții Constituționale, „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). Prin urmare, în cazul de față, orice derogare de la prevederile Legii nr. 107/1996 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.

26. Analizând conținutul normativ al art. 3 din legea criticată, se consideră că acesta instituie o derogare de la toate dispozițiile Legii apelor nr. 107/1996, intervenind, așadar, în domeniul de reglementare al acestei legi, care, în integralitatea sa, cuprinde norme juridice de natura legii organice. Or, potrivit art. 63 din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, normele derogatorii se instituie prin acte normative de nivel cel puțin egal cu cel al actelor normative de la care exceptează. De aceea legea criticată trebuia calificată și adoptată ca lege organică, cu votul majorității membrilor fiecărei Camere a Parlamentului, iar nu ca lege ordinară. Nu doar acest element al legii

supuse controlului de constituționalitate - derogarea de la aplicarea prevederilor Legii nr. 107/1996 - o califică drept lege organică, ci și conținutul său normativ complex, întrucât sfera sa de reglementare intră și în domeniul de incidență al altor texte constituționale care solicită adoptarea sa ca lege organică.

27. Astfel, având în vedere expunerea de motive, precum și dispozițiile normative cuprinse, rezultă faptul că legea criticată vizează prevederi referitoare la concesionarea de către unitățile administrativ-teritoriale a suprafețelor disponibile din terenurile în cauză, precum și la intrarea acestor categorii de terenuri în domeniul public al statului și în administrarea unităților administrativ-teritoriale corespunzătoare. Așadar, prin conținutul normativ, dispozițiile art. 6 și cele ale art. 10 din legea criticată reglementează, în concret, în domeniul legii organice, potrivit art. 136 alin. (4) din Constituție. Prin urmare, obiectul de reglementare al acestor norme se circumscrie noțiunii de „bunuri proprietate publică” prevăzute de 136 alin. (4) din Constituție, astfel că actul normativ criticat are caracter de lege organică. Mai precis, legea transmisă la promulgare conține și norme de natura legii organice, întrucât se referă la aspecte care sunt în directă legătură cu domeniul de reglementare al legii organice.

28. Întrucât legea reglementează într-un domeniu pentru care Constituția prevede expres caracterul organic, potrivit art. 136 alin. (4), respectiv intrarea unor terenuri în domeniul public al statului, precum și concesionarea sau administrarea acestora, se consideră că, neadoptând legea cu majoritatea cerută de norma constituțională, Parlamentul nu a respectat limitele domeniului organic prevăzute de art. 136 alin. (4) din Constituție. Prin urmare, legea dedusă controlului de constituționalitate a fost adoptată ca lege ordinară, deși aceasta conține, din punctul de vedere al criteriului material, prevederi care aparțin domeniului legii organice, ceea ce determină încălcarea art. 76 alin. (1) din Legea fundamentală referitor la adoptarea legilor organice.



***(5) Susținerile privind încălcarea dispozițiilor art. 16 alin. (1) și ale art. 135 din Constituție***

29. Potrivit art.1 din legea supusă controlului de constituționalitate, aceasta instituie un regim fiscal derogatoriu aplicabil unei anumite categorii de terenuri, construcțiilor edificate pe acestea și anumitor activități economice autorizate, în scopul dezvoltării activităților economice, creării de locuri de muncă și creșterii veniturilor bugetare. Art.5 al legii instituie o derogare de la prevederile art.464 alin.(1) lit.a) din Legea nr.227/2015 privind Codul fiscal, stabilind că terenurile prevăzute la art. 2 - insule, grinduri și alte suprafețe de uscat cu o suprafață mai mare de 35 de hectare cu potențial de exploatare economică rezultate prin acțiuni sau modificări naturale ale teritoriului ori prin lucrări de amenajare hidrotehnică - sunt scutite de taxa pe teren. Legea prevede, totodată, la art. 7 alin. (2), că *„pentru activitățile economice autorizate în condițiile prezentei legi, nu sunt aplicabile dispozițiile art.18 din Codul fiscal”*, care reglementează regimul special pentru contribuabilii care desfășoară activități de natura barurilor de noapte, cluburilor de noapte, discotecilor, cazinourilor, astfel: *„Contribuabilii care desfășoară activități de natura barurilor de noapte, cluburilor de noapte, discotecilor sau cazinourilor, inclusiv persoanele juridice care realizează aceste venituri în baza unui contract de asociere, și în cazul cărora impozitul pe profit datorat pentru activitățile prevăzute în acest articol este mai mic decât 5% din veniturile respective, sunt obligați la plata impozitului în cotă de 5% aplicat acestor venituri înregistrate”*. La alin. (3) al aceluiași articol se prevede că *„activităților economice autorizate potrivit prezentei legi le este aplicabil regimul prevăzut la art. 291 alin. (3) din Codul fiscal, care stabilește o cotă redusă de TVA, de 5%, pentru livrări de bunuri și servicii, precum manuale școlare sau livrări de locuințe sociale”*. Cu alte cuvinte, legea supusă controlului de constituționalitate aplică, inclusiv activităților economice de natura barurilor de noapte, cluburilor de noapte, discotecilor sau cazinourilor, o cotă redusă

de TVA, într-un mod similar prevăzut de legiuitor pentru activități economice cu importanță educativă sau socială. Mai mult, la art. 8, legea criticată introduce o altă facilitate fiscală, stabilind că *„Pentru construcțiile și activitățile economice prevăzute de prezenta lege, taxele și impozitele locale calculate și datorate potrivit dispozițiilor Titlului IX - Impozite și taxe locale din Codul fiscal, se reduc cu 50%”*.

30. În plus, pe lângă toate aceste facilități fiscale și scutiri de taxe și impozite, art. 9 al legii supuse controlului de constituționalitate dă posibilitatea autorităților administrației publice locale să adopte *„măsuri administrative, scutiri și alte facilități, cu caracter temporar sau permanent, care să contribuie la stimularea investițiilor și a dezvoltării activităților economice, în condițiile prezentei legi”*.

31. Se consideră că prin aceste dispoziții se creează atât o încălcare a principiului liberei concurențe în economia de piață, cât și o dublă discriminare: pe de o parte, între cei care dețin cu titlu de proprietate ori care își desfășoară activitatea pe insule, grinduri și alte suprafețe de uscat cu o suprafață mai mare de 35 de hectare cu potențial de exploatare economică rezultate prin acțiuni sau modificări naturale ale teritoriului ori prin lucrări de amenajare hidrotehnică și celelalte persoane care își desfășoară activitatea în alte zone; pe de altă parte, între persoanele care realizează, în condițiile art. 7 din lege, activități de producție de energie regenerabilă, turism, agrement, alimentație publică, comerț cu amănuntul și servicii conexe acestora și persoanele care desfășoară alt tip de activități economice pe aceste terenuri. Prin urmare, legea criticată pune într-o poziție favorizantă anumite categorii de operatori economici față de alții care fie întreprind alte activități economice în aceleași locații, fie desfășoară activități economice cu același obiect, dar nu în locațiile respective. Acest lucru determină instituirea unui privilegiu în funcție de locul desfășurării activităților economice de către operatorii economici, prin lege impunându-se o favoare nejustificată acordată unei categorii de operatori economici





care desfășoară numai acele activități economice, autorizate potrivit legii criticate, pe anumite terenuri expres prevăzute în lege.

32. Invocându-se jurisprudența Curții Constituționale referitoare la principiul egalității în drepturi se arată că, potrivit expunerii de motive a legii, inițiatorul se limitează la a indica faptul că „beneficiul public” este cel care justifică deosebirea de tratament juridic între categoriile de operatori economici. Or, simpla indicare a acestuia nu poate constitui un „criteriu obiectiv și rațional”, în sensul jurisprudenței citate, pentru instituirea unor privilegii pentru anumite categorii de persoane, în funcție de locul în care își desfășoară activitatea ori în funcție de natura activității lor economice, cu atât mai mult că nu sunt privilegiate activități cu caracter social ori educativ, ci, în special activități comerciale ori de agrement.

33. Având în vedere aspectele enunțate, se consideră că legea criticată încalcă dispozițiile art. 16 alin. (1) referitoare la egalitatea în drepturi a cetățenilor și ale art.135 din Constituție, potrivit cărora economia României este economie de piață, bazată pe libera inițiativă și concurență. Cu privire la dispozițiile acestui text constituțional, Curtea a reținut că „în considerarea specificului economiei de piață, statul nu mai este deținătorul exclusiv al tuturor pârghiilor economice, rolul său fiind limitat la crearea cadrului general, economic, social și politic, necesar pentru derularea activității operatorilor economici, ceea ce implică adoptarea unor reglementări restrictive, dar în limitele impuse de asigurarea respectării drepturilor și intereselor legitime ale tuturor, reglementări care nu pot afecta substanța drepturilor.” (Decizia nr. 498 din 10 mai 2012)

***(6) Susținerile privind încălcarea dispozițiilor art. 102 alin. (2) teza finală din Constituție***

34. Se arată că art.10 legea dedusă controlului de constituționalitate stabilește că, „La solicitarea unităților administrativ-teritoriale, în termen de 90 de zile de la primirea solicitării, Guvernul identifică terenurile susceptibile de a fi incluse în

*categoria celor descrise la art. 2 și asigură intrarea acestora în domeniul public al statului și administrarea unităților administrativ-teritoriale corespunzătoare”. Se apreciază că, din analiza dispozițiilor de mai sus, rezultă că acestea au un caracter imperativ, instituind în sarcina Guvernului obligația ca, în termen de 90 de zile de la primirea solicitării, să identifice respectivele terenuri și să asigure transferul acestora în domeniul public al statului și administrarea unităților administrativ-teritoriale corespunzătoare. Însă, potrivit art.292 alin.(1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ, trecerea unui bun din domeniul public al statului în domeniul public al unei unități administrativ-teritoriale se face la cererea consiliului județean, respectiv a Consiliului General al Municipiului București sau a consiliului local al comunei, al orașului sau al municipiului, după caz, prin hotărâre a Guvernului, inițiată de autoritățile prevăzute de Codul administrativ, care au în administrare bunul respectiv, dacă prin lege nu se dispune altfel. Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019 reglementează un regim juridic distinct al bunurilor care fac obiectul proprietății publice a statului și a unităților administrativ-teritoriale. Astfel, în viziunea acestui act normativ, transferul interdomenial se realizează doar în urma manifestării exprese de voință a unităților administrativ-teritoriale, în funcție de nevoile acestora. În acest sens, unitățile administrativ-teritoriale trebuie să facă o cerere, aprobată prin hotărâre a consiliului județean, respectiv a Consiliului General al Municipiului București sau a consiliului local al comunei, al orașului sau al municipiului, în motivarea fiecărei hotărâri trebuind să se regăsească în mod obligatoriu justificarea temeinică a încetării uzului sau interesului public național. Or, în cazul de față, potrivit art. 10 din legea criticată, transferul terenurilor respective din domeniul public al statului se realizează în temeiul unei simple solicitări a unităților administrativ-teritoriale, ceea ce, în mod evident, contravine prevederilor art. 292 alin. (3) și (4) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019.*



35. Din această perspectivă, se apreciază că norma este de natură a pune în discuție rolul constituțional al autorității executive. Prin urmare, prin introducerea în sarcina Guvernului a unor obligații de a-și exercita atribuțiile într-un anumit fel, respectiv de a identifica bunurile și de a le trece din domeniul public al statului în cel al unei unități administrativ-teritoriale, atribuții pe care le exercită într-un domeniu ce ține de competența sa exclusivă de administrare a bunurilor proprietate publică a statului, se afectează funcția de control a Guvernului în exercitarea conducerii generale a administrației publice, contravenind, astfel, dispozițiilor art. 102 alin.(1) teza finală din Constituție.

36. În considerarea argumentelor expuse, se solicită admiterea sesizării de neconstituționalitate și constatarea neconstituționalității Legii privind unele măsuri de regim fiscal derogatoriu aplicabil anumitor terenuri, construcții edificate pe acestea și anumitor activități economice autorizate, în ansamblul său.

37. În conformitate cu dispozițiile art.16 alin.(2) și ale art.17 din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, sesizările au fost comunicate președinților celor două Camere ale Parlamentului, Guvernului (cât privește Dosarul nr.2173A/2020) și Avocatului Poporului, pentru a transmite punctele lor de vedere.

38. **Guvernul** a transmis punctul său de vedere în Dosarul nr.2173 A/2020, în sensul admiterii obiecției de neconstituționalitate.

39. Punctual, cu privire la criticile formulate în sesizare se arată, în esență, că, având în vedere jurisprudența Curții Constituționale dezvoltată cu privire la interpretarea art.111 alin.(1) teza a doua și a art.138 alin.(5) din Constituție, legea poate aduce atingere dispozițiilor cuprinse în art.138 alin.(5) din Constituția României, în situația în care a lipsit fișa financiară la momentul adoptării legii conform art.15 alin.(3) din Legea nr.500/2002 sau dacă nu a fost solicitată informarea Guvernului, conform art.111 alin.(1) teza a doua din Constituție. Arată,

de asemenea, că în situația în care legea în cauză a fost adoptată prin acordarea unui vot final asupra inițiativelor legislative înscrise pe ordinea de zi, aceasta poate aduce atingere dispozițiilor cuprinse în art.73 alin.(1) din Constituție. Cât privește susținerea referitoare la încălcarea principiului bicameralismului, invocă mai întâi jurisprudența Curții Constituționale, arătând, în continuare, că în cadrul Camerei decizionale, respectiv Camera Deputaților, legea a fost modificată în mod substanțial în raport cu forma inițiatorului și cu forma adoptată de către Senat. În concluzie, Camera decizională a generat o încălcare a principiului bicameralismului, revenind Curții Constituționale să aprecieze dacă în cazul concret supus analizei au fost respectate considerentele sale din jurisprudența citată. Se mai arată că, stabilind un regim derogatoriu pentru exploatarea apelor proprietate publică a statului, legea supusă controlului de constituționalitate se subsumează regimului general al exploatării proprietății publice a statului, adică reglementează într-un domeniu care aparține legii organice. Ca urmare, adoptarea unei legi cu caracter derogatoriu sau special în raport cu Legea nr.107/1996, care se constituie într-o veritabilă reglementare generală în materie, trebuie să se supună dispozițiilor art.136 alin.(4) și ale art.76 alin.(1) din Constituție, critica urmând să fie considerată ca întemeiată. Prevederile criticate pot aduce atingere art.16 din Constituție și dezideratului de a nu denatura concurența impus de art.135 alin.(1) și alin.(2) lit.a) din Constituție, potrivit căruia „(1) *Economia României este economie de piață, bazată pe libera inițiativă și concurență. (2) Statul trebuie să asigure: a) libertatea comerțului, protecția concurenței loiale, crearea cadrului favorabil pentru valorificarea tuturor factorilor de producție;*”. Se mai arată că, prin reglementarea unei soluții legislative incompatibile cu regimul juridic general al dreptului de administrare, Guvernul se află în imposibilitatea de a asigura punerea în aplicare a legii în condiții de legalitate, cu consecința încălcării art.102 alin.(1) teza finală din Constituție referitoare la exercitarea conducerii generale a administrației publice.



40. Cu Adresa înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.13 din 4 ianuarie 2021, s-a solicitat președintelui Camerei Deputaților, în temeiul art.76 din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, transmiterea stenogramei ședinței Camerei Deputaților în care a fost adoptată legea criticată, precum și a punctului de vedere cu privire la criticile formulate.

41. Cu Adresa înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.180 din 12 ianuarie 2021, președintele Camerei Deputaților a transmis copia stenogramei solicitate, precum și a Memorandumului intern nr.276 din 22 aprilie 2020, aprobat de către Biroul permanent al Camerei Deputaților în ședința din 22 aprilie 2020, referitor la măsurile specifice cu privire la exercitarea votului prin mijloace electronice de către deputați în contextul stării de urgență și aprobarea procedurii prevăzute la art.127<sup>1</sup> din Regulamentul Camerei Deputaților.

**42. Președinții celor două Camere ale Parlamentului și Avocatului Poporului nu au transmis punctele lor de vedere.**

43. La termenul de judecată din data de 13 ianuarie 2021, Plenul Curții Constituționale a dispus amânarea dezbaterilor pentru data 10 februarie 2021. La această dată, având în vedere obiectul sesizărilor de neconstituționalitate, în temeiul art.139 din Codul de procedură civilă, coroborat cu art.14 din Legea nr.47/1992, Curtea a dispus conexarea Dosarului nr.2173 A/2020 la Dosarul nr.2123A/2020, care a fost primul înregistrat, și a pronunțat prezenta decizie.

## **CURTEA,**

examinând sesizările de neconstituționalitate, punctul de vedere al Guvernului, rapoartele întocmite de judecătorul-raportor, dispozițiile criticate, raportate la prevederile Constituției, precum și Legea nr.47/1992, reține următoarele:

44. 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, să soluționeze sesizările de neconstituționalitate.

45. Astfel, sesizarea ce formează obiectul Dosarului nr.2123 A/2020 a fost formulată de Guvernul României, iar sesizarea ce formează obiectul Dosarului nr.2173 A/2020 a fost formulată de Președintele României, ambele autorități fiind titulare ale dreptului de sesizare a Curții Constituționale, în conformitate cu prevederile art.146 lit.a) din Constituție. Obiectul sesizărilor se încadrează în competența Curții, delimitată de textele mai sus menționate, acesta vizând Legea privind unele măsuri de regim fiscal derogatoriu aplicabil anumitor terenuri, construcții edificate pe acestea și anumitor activități economice autorizate, adoptată de Parlament, dar nepromulgată. În ceea ce privește termenul de sesizare, se constată că, potrivit fișelor legislative, legea criticată a fost adoptată în data de 3 noiembrie 2020 de Camera Deputaților, în calitate de Cameră decizională, în aceeași dată a fost depusă la secretarul general al Camerei pentru exercitarea dreptului de sesizare a Curții Constituționale, iar la data de 9 noiembrie 2020 a fost trimisă la promulgare. În data de 23 noiembrie 2020 a fost înregistrată la Curtea Constituțională sesizarea de neconstituționalitate formulată de Guvern, iar în data de 27 noiembrie 2020 a fost înregistrată sesizarea Președintelui României, așadar, în cadrul termenului stabilit de art.77 alin.(1) din Constituție. Rezultă că sesizările sunt admisibile sub toate cele trei aspecte ce privesc legalitatea sesizării.

46. Prevederile constituționale invocate în sesizarea Guvernului sunt cuprinse în art.1 alin.(5), potrivit căroră „*În România, respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie*”, art.34 – *Dreptul la ocrotirea sănătății*, art.35 – *Dreptul la un mediu sănătos*, art. 44 – *Dreptul de proprietate privată*, art.111 – *Informarea Parlamentului*, art.138 alin.(5) referitoare la obligația stabilirii sursei de finanțare pentru orice cheltuială bugetară, art.136 alin.(5) privind inviolabilitatea



proprietății private și art.147 alin.(4) privind obligativitatea *erga omnes* a deciziilor Curții Constituționale. Dispozițiile constituționale invocate în sesizarea Președintelui României sunt cuprinse în art.16 – *Egalitatea în drepturi*, art. 61 – *Rolul și structura* (Parlamentului), art.73 alin.(1) referitor la categoriile de legi, art.102 alin.2 teza finală – *Rolul și structura* (Guvernului), art.135 care consacră obligațiile statului în cadrul economiei de piață, bazată pe libera inițiativă și concurență, art.136 alin.(4) privind regimul proprietății publice și art.138 alin.(5) referitor la obligația stabilirii sursei de finanțare pentru orice cheltuială bugetară.

47. Examinând obiecțiile de neconstituționalitate, Curtea constată că în motivarea ambelor sesizări de neconstituționalitate au fost formulate critici de neconstituționalitate extrinsecă, vizând procedura legislativă și nerespectarea caracterului general obligatoriu al deciziilor Curții Constituționale, precum și, în mod distinct, o serie de critici de neconstituționalitate intrinsecă. Curtea va proceda, mai întâi, la analiza parcursului legislativ al legii ce formează obiectul sesizărilor, pusă în discuție în sesizările de neconstituționalitate și esențială în soluționarea acestora.

#### ***Parcursul legislativ al legii criticate***

48. Așa cum rezultă din fișa legislativă disponibilă pe paginile de internet ale Senatului și, respectiv, Camerei Deputaților, propunerea legislativă intitulată „Lege privind unele măsuri de regim fiscal derogatoriu aplicabil anumitor terenuri, construcții edificate pe acestea și anumitor activități economice autorizate”, inițiată de un senator PSD, a fost înregistrată pentru dezbateri la Senat, prima Cameră sesizată, în data de 19 septembrie 2019. În forma inițiatorului, propunerea legislativă cuprindea 13 articole.

49. Potrivit expunerii de motive, propunerea legislativă vizează „modificarea și completarea sistemului de facilități fiscale, cu scopul explicit de a crea un cadru legal stimulativ pentru dezvoltarea unor activități economice pe anumite terenuri, cu

specific aparte”, și anume „suprafețe de uscat rezultate fie prin efectul acțiunii naturale al apei și solului (...), fie prin efectul unor lucrări de amenajări hidrotehnice (...)”. Aceste terenuri, respectiv „insule, grinduri și alte asemenea (...) nu produc nimic, stau în paragină, în condițiile în care, printr-o serie de facilități fiscale și de regim juridic special, ar putea stimula inițiative de afaceri aducătoare de taxe și impozite atât la bugetul local, cât și național.” Se invocă beneficiul public, precizându-se că, „chiar dacă aparent, facilitățile fiscale ar duce la diminuarea potențialelor venituri bugetare, în realitate, la data prezentei propunerii, e vorba de comparația cu inexistența oricăror venituri bugetare”. Se subliniază că „terenurile vizate se constituie exclusiv în proprietatea publică a statului. Acestea li se aplică dispozițiile prevăzute de legislația privind regimul concesiunilor.” Se mai precizează și faptul că „sunt exceptate, pentru motive lesne de intuit, terenurile care fac parte din rezervații sau arii naturale protejate, cele aflate în parcuri urbane și în zone de agrement intravilan, terenurile inundabile și cele folosite pentru exploatații agricole, precum și terenurile pentru care există deja un regim fiscal derogatoriu, prin alte acte normative.”

50. În data de 2 decembrie 2019 a fost adoptată de Senat *Legea privind unele măsuri de regim fiscal derogatoriu aplicabil anumitor terenuri, construcții edificate pe acestea și anumitor activități economice autorizate*, cu o serie de amendamente și cu o structură cuprinzând 12 articole, ca urmare și a preluării unora dintre observațiile Consiliului Legislativ.

51. Forma legii adoptată de Senat a fost prezentată în Biroul permanent al Camerei Deputaților în data de 4 decembrie 2019, iar după parcurgerea procedurii de avizare și dezbateră, a fost adoptată în data de 3 noiembrie 2020, cu un număr de 16 amendamente admise, potrivit Raportului comun și, respectiv, Raportului suplimentar ale Comisiei pentru buget, finanțe și bănci, Comisiei pentru





administrație publică și amenajarea teritoriului și Comisiei juridice, de disciplină și imunități.

### *Analiza criticilor de neconstituționalitate*

#### *(1) Susținerile privind încălcarea dispozițiilor art.111 alin.(1) și ale art.138 alin.(5) coroborat cu art.147 alin.(4) din Constituția României*

52. Prin critici parțial comune [în privința încălcării art.138 alin.(5) din Constituție], autorii sesizărilor susțin că impunerea prin legea a unor derogări de la Codul fiscal este de natură să determine o reducere a veniturilor la bugetul de stat, ceea ce, potrivit dispozițiilor art.138 alin.(5) din Constituție, necesită, în mod obligatoriu, indicarea sursei de finanțare. În sesizarea Guvernului se invocă și încălcarea dispozițiilor art.111 alin.(1) coroborat cu art.147 alin.(4) din Constituția României, susținându-se, în esență, că legea criticată constituie o copie cvasifidelă a actului normativ adoptat de Parlamentul României la data de 16 aprilie 2019 și supus controlului anterior de constituționalitate la data de 24 iunie 2019. Curtea Constituțională, prin Decizia nr.393 din 5 iunie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 581 din 16 iulie 2019, a constatat neconstituționalitatea respectivei legi pentru mai multe motive extrinseci, între care și încălcarea art.111 alin.(1) și a art.138 alin.(5) din Constituție, stabilind obligațiile Parlamentului sub acest aspect.

53. Examinând aceste critici, Curtea constată că, într-adevăr, o propunere legislativă cu obiect similar de reglementare și conținut asemănător, având același inițiator, a fost adoptată de Parlament, a fost supusă controlului *a priori* de constituționalitate, fiind constatată neconstituțională în ansamblul său, prin Decizia nr.393 din 5 iunie 2019, precitată. Curtea a reținut cu acel prilej 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 în continuare obligația de a constata încetarea de drept a procesului legislativ, ca urmare a

constatării neconstituționalității legii, în integralitatea sa, iar, în ipoteza inițierii unui nou demers legislativ, de a se conforma celor statuate prin decizia de față” (par.89). Ca urmare a deciziei Curții Constituționale, a fost înregistrată la Senat o nouă propunere legislativă cu același obiect de reglementare, fiind adoptată legea ce formează obiectul prezentelor sesizări și al cărei parcurs legislativ a fost expus anterior.

54. Astfel cum învederează în motivarea sesizărilor, precum și în punctul de vedere al Consiliului Legislativ, Curtea Constituțională a constatat cu acel prilej încălcarea art.138 alin.(5) cu raportare la art.111 alin.(1) din Constituție, reținând că, atâta vreme cât dispozițiile respective stabilesc „obligăția Parlamentului de a solicita informarea din partea Guvernului cu privire la toate inițiativele legislative care au ca efect modificări ale cheltuielilor bugetare, precum și previzionarea lor în bugetul de stat, iar o astfel de informare nu a fost cerută de Camera decizională unde legea a fost modificată în mod esențial din punctul de vedere al implicațiilor bugetare, nefiind stabilite/previzionate asemenea cheltuieli în bugetul de stat, legea în ansamblul său este neconstituțională, fiind contrară normelor constituționale de referință menționate.” (Decizia nr.393 din 5 iunie 2019, paragraful 79)

55. Fiind reluată procedura legislativă în privința aceleiași propuneri legislative, aceasta a fost trimisă pentru punct de vedere la Guvern în data de 24 septembrie 2019, iar Guvernul a transmis în data de 16 aprilie 2020 punctul său de vedere, în sensul că „nu susține inițiativa legislativă”.

56. Solicitarea punctului de vedere al Guvernului nu este însă de natură să probeze, în sine, îndeplinirea obligațiilor stabilite de art.138 alin.(5) cu raportare la art.111 alin.(1) din Constituție, în interpretarea dată de Curtea Constituțională în jurisprudența citată în Decizia nr.393 din 5 iunie 2019. Astfel, Curtea a distins în jurisprudența sa între solicitarea informării/punctului de vedere al Guvernului, în temeiul art.111 alin.(1) din Constituție, și solicitarea fișei financiare, în temeiul



art.138 alin.(5) din Constituție. În acest sens, prin Decizia nr.767 din 14 decembrie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.131 din 21 februarie 2017, paragraful 60, Curtea a reținut că „fișa financiară prevăzută de art.15 alin.(2) din Legea nr.500/2002 nu trebuie confundată cu punctul de vedere emis de Guvern [...], cele două documente generate de Guvern având un regim juridic și, implicit, finalități diferite. Prin urmare, atunci când o propunere legislativă are implicații bugetare, Guvernul trebuie să prezinte ambele documente menționate, așadar atât punctul de vedere, cât și fișa financiară”. Prin Decizia nr.56 din 5 februarie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.199 din 12 martie 2020, paragrafele 67 și 71, și Decizia nr.58 din 12 februarie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.205 din 13 martie 2020, paragrafele 54 și 55, Curtea a stabilit că, pentru a respecta procedura constituțională de adoptare a unui act normativ care implică o cheltuială bugetară, respectiv art.138 alin.(5) din Constituție, inițiatorii actului normativ să facă dovada că au solicitat Guvernului fișa financiară.

57. Curtea mai observă că în cauza de față (ca și în precedentă, de altfel) inițiatorul susține în expunerea de motive că „chiar dacă aparent, facilitățile fiscale ar duce la diminuarea potențialelor venituri bugetare, în realitate, la data prezentei propuneri, e vorba de comparația cu inexistența oricăror venituri bugetare, adică zero venituri”. Această mențiune rămâne însă o simplă afirmație/opinie exprimată de inițiator, câtă vreme nu se reflectă/ nu rezultă din documentul impus de lege pentru situațiile în care propunerile legislative au implicații bugetare. Acest aspect rezultă și din avizul Consiliul Legislativ, în care se arată că „luând în considerare că adoptarea legii, în forma propusă, poate conduce la diminuarea unor venituri bugetare, precizăm că devin incidente prevederile art. 15 din Legea nr.500/2002 privind finanțele publice, cu modificările și completările ulterioare, precum și cele ale art.21 din Legea responsabilității fiscal-bugetare nr.69/2010, republicată, cu

modificările și completările ulterioare, fiind necesară întocmirea unei fișe financiare, prin care trebuie să fie identificate sursele de finanțare, de acoperire a diminuării veniturilor bugetare.”

58. Astfel fiind, întrucât nu s-a făcut dovada solicitării fișei financiare în temeiul art.138 alin.(5) din Constituție, considerentele care au fundamentat admiterea obiecțiilor de neconstituționalitate soluționate prin Decizia Curții Constituționale nr.393 din 5 iunie 2019 sunt aplicabile, *mutatis mutandis*, și în prezenta cauză, cu consecința neconstituționalității legii în ansamblul său, în raport cu prevederile art.147 alin.(4) și art.138 alin.(5) din Constituție.

***(2) Susținerile privind încălcarea dispozițiilor art.61 alin. (2) și ale art.75 alin. (1) din Constituție***

59. Criticile formulate la acest punct se concentrează în jurul amendamentelor introduse în Camera decizională, în special modificarea art. 3 din lege (în sensul exceptării terenurilor prevăzute la art. 2 de la prevederile Legii apelor nr. 107/1996), apreciate ca fiind de natură să încalce principiul bicameralismului, astfel cum a fost acesta dezvoltat în jurisprudența Curții Constituționale.

60. Cât privește această jurisprudență, se observă că instanța constituțională a stabilit două criterii esențiale pentru a se determina cazurile în care, prin procedura parlamentară, se încalcă principiul bicameralismului: existența unor deosebiri majore de conținut juridic între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului și existența unei configurații semnificativ diferite între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului. Întrunirea acestor criterii este de natură a afecta principiul 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 (Decizia nr.710 din 6 mai 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.358 din 28 mai 2009, Decizia nr.413 din 14 aprilie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.291 din 4



mai 2010, Decizia nr.1.533 din 28 noiembrie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.905 din 20 decembrie 2011, Decizia nr.62 din 7 februarie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.161 din 3 martie 2017, paragraful 29, sau Decizia nr.89 din 28 februarie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.260 din 13 aprilie 2017, paragraful 54). Totodată, în sensul jurisprudenței Curții Constituționale, evaluarea respectării criteriilor menționate impune un examen comparativ între forma legii adoptată de Camera de reflecție și cea adoptată de Camera decizională prin raportare inclusiv la conținutul proiectului/propunerii legislative, în sensul de filosofie, de concepție originară a actului normativ.

61. Așadar, pentru verificarea respectării principiului bicameralismului trebuie avute 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.” (a se vedea Decizia Curții Constituționale nr.62 din 13 februarie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.373 din 2 mai 2018, paragraful 63, sau Decizia nr.190 din 27 mai 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.475 din 4 iunie 2020, paragraful 26).

62. Curtea a mai reținut că „evaluarea realizată presupune raportarea la criterii nu atât de natură cantitativă (pentru că pot exista numeroase modificări în Camera decizională necesare pentru corelarea reglementării, ceea ce, în sine, nu este contrar principiului bicameralismului), cât, mai cu seamă, de natură calitativă, de substanță a reglementării.” (Decizia nr.3 din 13 ianuarie 2021, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.87 din 27 ianuarie 2021).

63. Examinând, din perspectiva acestei jurisprudențe, modificările suferite de legea criticată în Camera decizională, Curtea constată că acestea privesc:

- identificarea terenurilor care fac obiectul legii, în sensul că numai cele „cu o suprafață mai mare de 35 de hectare” ar beneficia de regimul fiscal derogatoriu prevăzut de lege, aplicabil însă, deopotrivă, și „unor părți” din acestea „a căror suprafață nu este mai mică de 10 hectare” (art.2 din lege);

- introducerea unui text nou, „Art.3 - *Terenurile prevăzute la art. 2 sunt exceptate de la prevederile Legii apelor nr. 107/1996, cu modificările și completările ulterioare.*”, care înlocuiește art.3 din varianta legii adoptată în Camera de reflecție, potrivit căruia „Art.3.- *Terenurile la care se referă art.2, intră în domeniul public al statului și administrarea unităților administrativ-teritoriale pe al căror teritoriu se găsesc, în condițiile legii, potrivit dispozițiilor Ordonanței de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ, cu completările ulterioare.*”;

- înlocuirea, la art.4 a sintagmei „care se referă” cu noțiunea „reglementate” (art.4);

- eliminarea jocurilor de noroc dintre activitățile economice ce se pot autoriza pe terenurile prevăzute la art.2 (art.7);

- eliminarea art.8 „*Jocurile de noroc ce se pot organiza, potrivit art.7 alin.(1), sunt jocuri de noroc caracteristice cazinourilor, jocuri de noroc caracteristice cluburilor de poker și jocuri bingo desfășurate în săli de joc, astfel cum sunt definite în Ordonanța de urgență a Guvernului nr.77/2009 privind organizarea și exploatarea jocurilor de noroc, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr.246/2010, cu modificările și completările ulterioare.*”;

- renumerotarea textelor în mod corespunzător.

64. Ca urmare, în acord cu criticile formulate, Curtea constată că modificările realizate în privința art.3, adică exceptarea tuturor terenurilor care constituie obiectul



legii „de la prevederile Legii apelor nr.107/1996, cu modificările și completările ulterioare” constituie o modificare substanțială, de esență a reglementării.

65. Astfel, Legea apelor nr.107/1996 cuprinde reglementări menite să asigure protecția mediului și a sănătății publice, scopul său vizând, între altele, conservarea, dezvoltarea și protecția resurselor de apă, precum și asigurarea unei curgeri libere a apelor; protecția împotriva oricărei forme de poluare și de modificare a caracteristicilor resurselor de apă, a malurilor și albiilor sau cuvetelor acestora; gospodărirea durabilă a apei și repartitia rațională și echilibrată a acestei resurse, cu menținerea și cu ameliorarea calității și regenerării naturale a apelor; integrarea aspectelor cantitative și calitative atât pentru apele de suprafață, cât și pentru apele subterane care aparțin aceluiași sistem ecologic, hidrologic și hidrogeologic; promovarea utilizării durabile a apelor pe baza protecției pe termen lung a resurselor disponibile de apă; conservarea, protecția și îmbunătățirea mediului acvatic prin măsuri specifice pentru reducerea progresivă a evacuărilor, emisiilor sau pierderilor de substanțe prioritare și încetarea sau eliminarea treptată a evacuărilor, emisiilor sau pierderilor de substanțe prioritar periculoase; reducerea progresivă a poluării apelor subterane și prevenirea poluării ulterioare; atingerea obiectivelor Convenției pentru protecția Mării Negre împotriva poluării în ceea ce privește încetarea sau eliminarea etapizată a evacuărilor, emisiilor sau pierderilor de substanțe prioritare pentru atingerea în mediul marin a concentrațiilor acestor substanțe aproape de valorile fondului natural și aproape de valoarea zero pentru substanțele de sinteză; prevenirea deteriorării ulterioare, protecția și îmbunătățirea stării ecosistemelor acvatice și, în ceea ce privește cerințele de apă, a ecosistemelor terestre și a zonelor umede ce depind în mod direct de ecosistemele acvatice. Pentru realizarea acestor obiective sunt stabilite obligații, precum și sancțiuni în cazul încălcării lor.

66. Or, redactarea generală a amendamentului introdus în Camera decizională conduce la concluzia că nicio dispoziție din Legea apelor nr.107/1996 nu se va

aplica terenurilor ce constituie obiectul legii criticate, cu efecte directe asupra regimului juridic aplicabil resurselor de apă, malurilor și albiilor sau cuvetelor acestora. O astfel de derogare de amploare/totală de la regimul legal stabilit într-un domeniu esențial (reglementat prin lege organică) ține de substanța și filozofia reglementării, în sensul jurisprudenței Curții Constituționale citate.

67. Astfel fiind, întrucât textul și soluția derogatorie de la Legea nr.107/1996 adoptate de Camera Deputaților nu au fost dezbătute în prima Cameră sesizată, aceasta neavând ocazia să analizeze și să hotărască asupra amendamentului introdus, legea adoptată încalcă principiul bicameralismului, în sensul jurisprudenței Curții Constituționale de referință. Încălcarea este și mai evidentă prin coroborarea criticilor formulate sub acest aspect cu criticile vizând categoriile de legi și procedura parlamentară corespunzătoare, analizate în continuare.

***(3) Susținerile privind încălcarea dispozițiilor constituționale ale art.76 alin.(1) - Categoriile de legi***

68. Se susține, în esență, că, întrucât Legea apelor nr.107/1996 are caracter organic, și legea criticată, care derogă de la aceasta, ar fi trebuit adoptată ca lege organică, iar nu ordinară, sens în care se invocă jurisprudența Curții Constituționale.

69. Examinând această jurisprudență, se constată că instanța constituțională a reținut că domeniul legilor organice este foarte clar delimitat prin textul Constituției astfel încât legiuitorul este obligat să adopte legi organice numai în domeniile expres prevăzute. Curtea a mai stabilit 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. Curtea a concluzionat că legiuitorul constituant a stabilit, în mod indirect, în cuprinsul conținutului normativ al art.73 alin.(3) din Constituție, că reglementările derogatorii sau speciale de la cea generală în materie trebuie și ele adoptate, la rândul lor, tot printr-o lege din aceeași categorie (Decizia nr.442 din 10 iunie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.526 din 15 iulie 2015; a se





vedea mai recent, Decizia nr.876 din 9 decembrie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.1265 din 21 decembrie 2020).

70. În cauză, potrivit art. 3 din legea criticată, terenurile care fac obiectul său - insule, grinduri și alte suprafețe de uscat cu o suprafață mai mare de 35 de hectare cu potențial de exploatare economică rezultate prin acțiuni sau modificări naturale ale teritoriului ori prin lucrări de amenajare hidrotehnică, precum și unele părți din aceste terenuri a căror suprafață nu este mai mică de 10 hectare - sunt exceptate de la prevederile Legii apelor nr. 107/1996. Rezultă, așadar, că aceste categorii de terenuri se exceptează nu doar de la unele norme ale Legii nr. 107/1996, ci de la întreaga lege. Exceptarea în termeni generali semnifică, practic, o derogare generală a legii criticate de la dispozițiile Legii apelor nr.107/1996.

71. Or, potrivit formulei de atestare a legalității adoptării Legii nr.107/1996, acest act normativ a fost adoptată în ședința comună a Camerei Deputaților și Senatului din 11 septembrie 1996, cu respectarea prevederilor art. 74 alin. (1) și ale art. 76 alin. (2) din Constituția României, nerevizuită, așadar a fost adoptată având caracter organic. Legea supusă controlului de constituționalitate a fost adoptată ca având 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”.

72. Prin urmare, sunt întemeiate criticile formulate, legea fiind adoptată cu încălcarea art.76 alin.(1) din Constituție.

73. Constatarea viciilor de neconstituționalitate de natură extrinsecă mai sus arătate determină neconstituționalitatea legii examinate, în ansamblul său. Astfel fiind, potrivit jurisprudenței sale, Curtea nu va mai proceda la analiza celorlalte critici formulate de autorii obiecției de neconstituționalitate (a se vedea, în același sens, Decizia nr.58 din 12 februarie 2020, precitată, paragraful 62, Decizia nr. 747 din 4 noiembrie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.922

din 11 decembrie 2015, paragraful 35, Decizia nr.442 din 10 iunie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.526 din 15 iulie 2015, 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).

74. 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 obiecțiile de neconstituționalitate formulate de Guvern și de Președintele României și constată că Legea privind unele măsuri de regim fiscal derogatoriu aplicabil anumitor terenuri, construcții edificate pe acestea și anumitor activități economice autorizate este neconstituțională în ansamblul său.

Definitivă și general obligatorie.

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

Pronunțată în ședința din data de 10 februarie 2021.

**PREȘEDINTELE  
CURȚII CONSTITUȚIONALE**

Prof. univ. dr. ~~Valer~~ Dorneanu

**PRIM - MAGISTRAT-ASISTENT,**

Marieta Safta

