



## PARLAMENTUL ROMÂNIEI

### SENAT

*Comisia pentru  
constituționalitate*

*Nr. LXVIII/636/2021*

*Comisia pentru buget,  
finanțe, activitate bancară și  
piață de capital*

*Nr. XXII/ 133 /2021*

*Comisia economică,  
industrii și servicii*

*Nr. XX/ 56 /2021*

### RAPORT COMUN

**asupra Legii privind unele măsuri de regim fiscal derogatoriu aplicabil anumitor terenuri, construcții edificate pe acestea și anumitor activități economice autorizate  
(L564/2019)**

În temeiul art.147 alin.(2) din Constituția României, republicată, în conformitate cu prevederile art.152 alin.(1) și (2) din Regulamentul Senatului, republicat, cu modificările și completările ulterioare, **Comisia pentru constituționalitate, Comisia pentru buget, finanțe, activitate bancară și piață de capital și Comisia economică, industrii și servicii**, prin adresa nr. **L564/2019 din 8 martie 2021**, au fost sesizate de către Biroul permanent al Senatului, în vederea reexaminării și elaborării raportului comun asupra *Legii privind unele măsuri de regim fiscal derogatoriu aplicabil anumitor terenuri, construcții edificate pe acestea și anumitor activități economice autorizate, ca urmare a Deciziei Curții Constituționale nr. 77 din 10 februarie 2021, publicată în Monitorul Oficial, Partea I nr. 232 din 8 martie 2021.*

Legea are ca obiect de reglementare instituirea unui regim fiscal derogatoriu aplicabil unei anumite categorii de terenuri, construcțiilor edificate pe acestea și anumitor activități economice autorizate, în scopul dezvoltării activităților economice, al creării de locuri de muncă și al creșterii veniturilor bugetare.

Astfel, sunt avute în vedere insulele, grindurile și alte suprafețe de uscat cu potențial de exploatare economică, rezultate prin acțiuni sau modificări naturale ale teritoriului ori prin lucrări de amenajare hidrotehnică, fiind exceptate terenurile care intră sub incidența Legii nr.82/1993 privind constituirea Rezervației Biosferei „Delta Dunării”, cu modificările și completările ulterioare, precum și terenurile având un regim de arie naturală protejată.

De asemenea, intră sub incidența propunerii legislative construcțiile civile edificate pe aceste terenuri, în măsura în care sunt utilizate exclusiv pentru activitățile economice prevăzute la art.6 din proiect, și anume cele aferente producției de energie regenerabilă, turism, agrement, alimentație publică, comerț cu amănuntul, jocuri de noroc, precum și serviciile conexe acestora.

În ședințele din 16 și 23 martie 2021, **Comisia pentru constituționalitate, Comisia pentru buget, finanțe, activitate bancară și piață de capital și Comisia economică, industrii și servicii**, analizând decizia Curții Constituționale și legea trimisă la promulgare, **au hotărât, cu majoritate de voturi, să adopte raport comun de respingere a Legii privind unele măsuri de regim fiscal derogatoriu aplicabil anumitor terenuri, construcții edificate pe acestea și anumitor activități economice autorizate.**

În motivarea obiecției de neconstituționalitate, Guvernul României susține că, în cadrul procedurii legislative derulate în Camera decizională, completarea adusă, prin introducerea alineatului (2) la articolul 2 din legea criticată, imprimă 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 a căror suprafață nu este mai mică de 10 hectare. Astfel, autorul sesizării arată că 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.

Curtea Constituțională, prin Decizia 77 din 10 februarie 2021, a admis obiecțiile de neconstituționalitate formulate de Guvern și de Președintele României și a constatat 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.

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 care susține că inițiatorul nu a detaliat în expunerea de motive a legii criticate care este 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. În acest sens, autorul sesizării 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.

Examinând criticile de neconstituționalitate formulate de Guvern și de Președintele României, Curtea Constituțională, prin decizia menționată, a reținut:

- 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

ampliare/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;

- 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. Încălcarea este și mai evidentă prin coroborarea criticilor formulate sub acest aspect cu criticile vizând categoriile de legi și procedura parlamentară corespunzătoare;

- 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;

- în jurisprudența sa, 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. Astfel, 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;

- 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;

- or, potrivit 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, așadar a fost adoptat 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", încălcându-se dispozițiile art. 76 alin. (1) din Constituție;

- în cauza de față, Curtea a mai reținut că susținerea inițiatorului în expunerea de motive potrivit căreia "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", rămâne 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;

- 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.

În consecință, **Comisia pentru constituționalitate, Comisia pentru buget, finanțe, activitate bancară și piață de capital și Comisia economică, industriei și servicii** supun spre dezbateră și adoptare, plenului Senatului, **raportul comun de respingere a legii trimise la promulgare.**

În raport cu obiectul de reglementare, legea face parte din categoria **legilor organice** și urmează a fi supusă votului plenului Senatului, potrivit art.76 alin.(1) din Constituția României, republicată.

Potrivit art. 75 alin. (1) din Constituție și art. 92 alin. (7) pct. 2 din Regulamentul Senatului, republicat, cu modificările și completările ulterioare, legea urmează a fi dezbătută de **Senat** în calitate de **primă Cameră sesizată**.

*Președinte,*

*Senator RUJAN ~~Ion~~-Cristinel*

*Președinte,*

*Senator MUREȘAN Claudiu-  
Marinel,*

*Președinte,*

*Senator DINICĂ Silvia-  
Monica*

*Secretar,*

*Senator NICULESCU-  
ȚĂGÂRLAȘ Cristian-  
Augustin*

*Secretar,*

*Senator CRISTESCU Ionel-  
Dănuț*

*Secretar,*

*Senator Dănuț Bica*