



ROMÂNIA
CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
CABINETUL PREȘEDINTELUI

564/212/2020

SENAT
PREȘEDINTE
Nr.L. 2289
Data 24.XI.2020

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.2173A/2020

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
REGISTRATURĂ JURISDIȚIONALĂ
NR. 7706 / 27 NOV 2020

Domnului
Robert Marius CAZANCIUC
Vicepreședinte al Senatului

În conformitate cu dispozițiile art.16 alin.(2) din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, vă trimitem, alăturat, în copie, sesizarea formulată de Președintele României referitoare la neconstituționalitatea Legii privind unele măsuri de regim fiscal derogatoriu aplicabil anumitor terenuri, construcții edificate pe acestea și anumitor activități economice autorizate. L564/2019

Vă adresăm rugămintea de a ne comunica punctul dumneavoastră de vedere până la data de 18 decembrie 2020 (inclusiv în format electronic, la adresa de e-mail ccr-pdv@ccr.ro), ținând seama de faptul că dezbaterile Curții Constituționale vor avea loc la data de 13 ianuarie 2021.

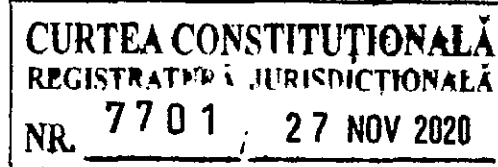
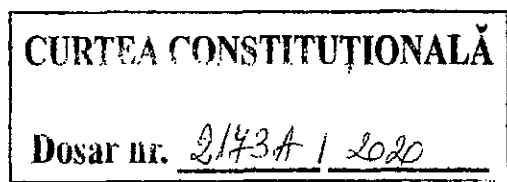
Vă asigurăm, domnule Vicepreședinte, de deplina noastră considerație.

ROMÂNIA
Președinte, *

Prof.univ.dr. Valer DORNEANU



R O M Â N I A



PREȘEDINTELE ROMÂNIEI

București, 27 noiembrie 2020

CP1/1467/27.11.2020

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 unele măsuri de regim fiscal derogatoriu aplicabil anumitor terenuri, construcții edificate pe acestea și anumitor activități economice autorizate

În data de 9 noiembrie 2020, Parlamentul României a transmis Președintelui României, în vederea promulgării, Legea privind unele măsuri de regim fiscal derogatoriu aplicabil anumitor terenuri, construcții edificate pe acestea și anumitor activități economice autorizate (Pl-x nr. 641/2019).

Legea supusă controlului de constituționalitate 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.

Considerăm că această lege contravine prevederilor constituționale ale art. 76 alin. (1) și pe cele ale art. 136 alin. (4), ale art. art. 61 alin. (2) și ale art. 75 alin. (1), ale art. 73 alin. (1), art. 16 alin. (1) și ale art. 135, ale art. art. 102 alin. (2)

teza finală, precum și celor ale art. 138 alin. (5), pentru argumentele pe care le vom prezenta în cele ce urmează.

1. Legea privind unele măsuri de regim fiscal derogatoriu aplicabil anumitor terenuri, construcții edificate pe acestea și anumitor activități economice autorizate încalcă dispozițiile art. 138 alin. (5) din Constituție

Legea supusă controlului instanței de contencios constituțional 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 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, că în privința taxei pe valoarea adăugată, 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%.

Așadar, este evident că 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. În ceea ce privește incidența dispozițiilor care impun solicitarea fișei financiare, Curtea, prin Decizia nr. 56/2020, a reținut că „atâta vreme cât dispozițiile legale generează impact financiar asupra bugetului de stat, obligația solicitării fișei financiare incumbă tuturor inițiatorilor, în temeiul art. 15 alin. (1) lit. a) din Legea responsabilității fiscal-bugetare nr. 69/2010 [...]”.

Or, potrivit art. 15 din Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice: „(1) În cazurile în care se fac propuneri de elaborare a unor proiecte de acte

normative/măsurii/politici a căror aplicare atrage micșorarea veniturilor sau majorarea cheltuielilor aprobate prin buget, se va întocmi o fișă financiară, care va respecta condițiile prevăzute de Legea nr. 69/2010. În această fișă se înscriu efectele financiare asupra bugetului general consolidat (...) (2) În cazul propunerilor legislative, Guvernul va transmite Camerei Deputaților sau Senatului, după caz, fișa financiară prevăzută la alin. (1), în termen de 45 de zile de la data primirii solicitării. (3) După depunerea proiectului legii bugetare anuale la Parlament pot fi aprobate acte normative/măsurii/politici numai în condițiile prevederilor alin. (1), dar cu precizarea surselor de acoperire a diminuării veniturilor sau a majorării cheltuielilor bugetare, aferente exercițiului bugetar pentru care s-a elaborat bugetul”.

Conform dispozițiilor art. 138 alin. (5) din Legea fundamentală: „Nicio cheltuială bugetară nu poate fi aprobată fără stabilirea sursei de finanțare”. Cu privire la această normă constituțională, Curtea a stabilit că aceasta nu se referă la existența *in concreto* a unor resurse financiare suficiente la momentul adoptării legii, ci la faptul că acea cheltuială să fie previzionată în deplină cunoștință de cauză în bugetul de stat pentru a putea fi acoperită în mod cert în cursul anului bugetar (Decizia nr. 681/2020).

În cazul de față, propunerea legislativă a fost înregistrată la Senat, în calitate de primă Cameră competentă, la data de 19.09.2019 și în data de 25.09.2019 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.

Prin urmare, întrucât cheltuielile stabilite prin textele legii criticate afectează bugetul de stat, învederăm faptul că adoptarea unor asemenea prevederi nu se putea realiza decât după solicitarea fișei fiscale Guvernului. În acest sens, instanța constituțională a stabilit că, pentru a respecta procedura constituțională de adoptare a unui act normativ care implică o cheltuială bugetară, este suficient ca inițiatorii actului normativ să facă dovada că au solicitat Guvernului fișa financiară (Decizia nr. 56/2020).

Din analiza parcursului legislativ al legii criticate rezultă că nu a fost transmisă Guvernului solicitarea de a elabora fișa financiară. Mai mult, în contradicție și cu cerințele art. 33 alin. (2) teza a II-a 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. 681/2020).

Referitor la consecințele pe care le determină lipsa fișei financiare, prin Decizia nr. 795/2016, Curtea Constituțională a statuat că adoptarea unei legi cu impact bugetar este posibilă doar după solicitarea stabilirii sursei de finanțare în condiții constituționale, iar prin Decizia nr. 331/2019 că „lipsind fișa financiară nu se poate trage decât concluzia că la adoptarea legii s-a avut în vedere o sursă de finanțare incertă, generală și lipsită de un caracter obiectiv și efectiv, nefiind așadar reală”.

Având în vedere argumentele de mai sus, precum și jurisprudența constituțională, solicităm 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. Legea privind unele măsuri de regim fiscal derogatoriu aplicabil anumitor terenuri, construcții edificate pe acestea și anumitor activități economice autorizate încalcă dispozițiile art. 73 alin. (1) din Constituție

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: „voterez «pentru» la toate proiectele de pe ordinea de zi”, „voterez «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.”, „Voterez «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.”, „Voterez conform deciziei Grupului parlamentar al PSD.” ș.a.

Așadar, analizând modalitatea concretă de exprimare a votului online 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”, „împotriva” 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.

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. În speță, considerăm că, 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, prin Decizia nr. 624/2016, reține 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 odinea de zi. Mai mult, potrivit art. 84 din propriul Regulament, Camera Deputaților adoptă legi.

Prin urmare considerăm că, 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. Legea privind unele măsuri de regim fiscal derogatoriu aplicabil anumitor terenuri, construcții edificate pe acestea și anumitor activități economice autorizate încalcă dispozițiile art. 61 alin. (2) și ale art. 75 alin. (1) din Constituție

Propunerea legislativă privind unele măsuri de regim fiscal derogatoriu aplicabil anumitor terenuri, construcții edificate pe acestea și anumitor activități economice autorizate, inițiată de 1 senator, a fost înregistrată pentru dezbateră și adoptare la Senat, ca primă Cameră sesizată, fiind prezentată Biroului permanent în data de 19 septembrie 2019. Senatul a adoptat această propunere legislativă la data de 2 decembrie 2019.

În calitate de Cameră decizională, Camera Deputaților a adoptat legea supusă controlului de constituționalitate în ședința din data de 3 noiembrie 2020. Mai precis, 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, Comisiei pentru administrație publică și amenajarea teritoriului și Comisiei juridice, de disciplină și imunități din Camera Deputaților.

În speță, cu ocazia adoptării legii criticate de către Camera Deputaților, Cameră decizională, s-a operat o amendare a textului actului normativ, cu un obiect de reglementare complet diferit de cel avut în vedere de inițiator și de cel adoptat de Senat, ca primă Cameră. 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. 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 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. Apreciem că, în cazul de față, Camera Deputaților a realizat o modificare care, prin ea însăși, este de natură să determine încălcarea principiului bicameralismului, deoarece aceasta este o modificare de concepție a reglementării. Astfel, considerăm că, în fapt, 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, a malurilor și albiilor sau cuvetelor acestora. Astfel, 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.

În cazul de față, Camera Deputaților, adoptând în calitate de Cameră decizională Legea criticată, a sustras dezbaterii și adoptării primei Camere 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, ceea ce contravine art. 61 alin. (2) și art. 75 alin. (1) din Constituție.

Față de modificările de substanță aduse în Camera decizională, apreciem că legea transmisă la promulgare încalcă principiul bicameralismului.

În forma adoptată, Legea privind unele măsuri de regim fiscal derogatoriu aplicabil anumitor terenuri, construcții edificate pe acestea și anumitor activități economice autorizate nesocotește principiul constituțional în virtutea căroro o lege nu poate fi adoptată de o singură Cameră, legea fiind, cu aportul specific al fiecărei Camere, opera întregului Parlament.

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 pe cea 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.

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 (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 al primei Camere sesizate (Decizia nr. 1/2012), legiuitorul trebuie să țină cont de limitele impuse de principiul bicameralismului. În Decizia nr. 624/2016, Curtea

Constituțională 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”.

Astfel, în cazul de față, în urma analizei comparative dintre forma inițiatorului, forma adoptată de prima Cameră și cea adoptată de Camera decizională și ținând cont de considerentele cu caracter de principiu stabilite prin deciziile mai sus indicate, rezultă că forma finală a legii, prin derogarea de la aplicarea dispozițiilor Legii nr. 107/1996 în ceea ce privește terenurile ce fac obiectul legii criticate și, în mod implicit, stabilirea unui nou regim juridic aplicabil acestora, se îndepărtează în mod radical și fără nicio justificare obiectivă de la scopul și filosofia inițiale ale legii, care vizau exclusiv măsuri derogatorii de la regimul fiscal aplicabil conform Codului fiscal.

În jurisprudența sa (Decizia nr. 62/2018), Curtea Constituțională a reținut existența unei configurații semnificativ diferite chiar și în situația în care forma primei Camere sesizate conținea un articol unic, iar forma Camerei decizionale conținea două articole. Astfel, constatăm că în Camera decizională s-a produs o schimbare de esență față de forma inițiatorului și de cea adoptată în prima Cameră sesizată. Prin urmare, aportul semnificativ sub aspect cantitativ și calitativ al Senatului este de natură să contravină exigențelor principiului bicameralismului instituit de art. 61 alin. (2) din Constituție.

Totodată, 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

Camera, 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, prin Decizia nr. 624/2016, Curtea Constituțională a statuat 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 Camera 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.

De altfel, în jurisprudența sa recentă, într-o speță similară, prin Decizia nr. 190/2020, Curtea a sancționat o astfel de conduită a Camerei decizionale, observând la paragraful 30 că: „Este evidentă lipsa oricărei legături a formei legii adoptate de Camera decizională cu inițiativa legislativă și forma legii adoptată de Camera de reflecție..., iar textele adoptate nu au făcut obiectul inițiativei legislative și nu au fost dezbătute în Camera de reflecție, legea adoptată încalcă principiul bicameralismului”.

4. Legea privind unele măsuri de regim fiscal derogatoriu aplicabil anumitor terenuri, construcții edificate pe acestea și anumitor activități economice autorizate încalcă dispozițiile art. 76 alin. (1) și pe cele ale art. 136 alin. (4) din Constituție

Potrivit art. 3 din legea dedusă controlului de constituționalitate, terenurile care fac obiectul acestei legi - 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.

Conform 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. 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. 442/2015).

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.

Analizând conținutul normativ al art. 3 din legea criticată, considerăm 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.

Învederăm instanței constituționale că 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.

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 administrarea unităților administrativ-teritoriale corespunzătoare. Așadar, prin conținutul normativ, dispozițiile art. 6 și cele ale 10 din legea criticată reglementează, în concret, în domeniul legii organice, potrivit art. 136 alin. (4) din Constituție. Prin urmare, considerăm că 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.

În ceea ce privește domeniul legilor organice, Curtea Constituțională a statuat în jurisprudența sa că domeniul legilor organice este foarte clar delimitat prin textul Constituției, astfel încât legiuitorul va adopta legi organice numai în acele domenii, fiind posibil ca o lege organică să cuprindă, din motive de politică legislativă, și norme de natura legii ordinare, dar fără ca aceste norme să capete natură de lege organică, întrucât, altfel, s-ar extinde domeniile rezervate de Constituție legii organice. De asemenea, instanța constituțională a stabilit că printr-o lege ordinară se pot modifica dispoziții dintr-o lege organică, dacă acestea nu conțin norme de natura legii organice, întrucât se referă la aspecte care nu sunt în directă legătură cu domeniul de reglementare al legii organice. În consecință, criteriul material este cel definitoriu pentru a analiza apartenența sau nu a unei reglementări la categoria legilor ordinare sau organice (Decizia nr. 548/2008 și Decizia nr. 786/2009).

Legea criticată 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, respectiv concesionarea sau administrarea acestora. Așadar, în cazul de față, considerăm că legiuitorul nu a respectat procedura constituțională de adoptare a legilor organice. 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 punct 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. Legea privind unele măsuri de regim fiscal derogatoriu aplicabil anumitor terenuri, construcții edificate pe acestea și anumitor activități economice autorizate încalcă dispozițiile art. 16 alin. (1) și ale art. 135 din Constituție

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%”.

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”.

Considerăm că, prin aceste dispoziții, legea supusă controlului de constituționalitate 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.

Potrivit art. 16 alin. (1) din Constituție, care instituie principiul egalității în drepturi, cetățenii sunt egali în fața legii și a autorităților publice, fără privilegii și fără discriminări.

Curtea Constituțională a stabilit, printr-o bogată jurisprudență (Decizia nr. 1/1994, Decizia nr. 86/2003, Decizia nr. 476/2006, Decizia nr. 599/2006, Decizia nr. 363/2011, Decizia nr. 573/2011, Decizia nr. 366/2014, Decizia nr. 657/2019), că principiul egalității în drepturi presupune instituirea unui tratament egal pentru situații care, în funcție de scopul urmărit, nu sunt diferite. Ca urmare, situațiile în care se află anumite categorii de persoane trebuie să difere în esență pentru a se justifica deosebirea de tratament juridic, iar această deosebire de tratament trebuie să se bazeze pe un criteriu obiectiv și rațional. După cum a reținut și instanța constituțională în cuprinsul Deciziei nr. 657/2019, „În același sens este și jurisprudența constantă a Curții Europene a Drepturilor Omului, care a statuat, în aplicarea prevederilor art. 14 din Convenția privind apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale privind interzicerea discriminării, că reprezintă o încălcare a acestor prevederi orice diferență de tratament săvârșită de stat între indivizi aflați în situații analoge, fără o justificare obiectivă și rezonabilă (de exemplu, prin 4 Hotărârea din 13 iunie 1979, pronunțată în Cauza Marckx împotriva Belgiei, Hotărârea din 13 noiembrie 2007, pronunțată în Cauza D.H. și alții împotriva Republicii Cehe, par.175, Hotărârea din 29 aprilie 2008, pronunțată în cauza Burden împotriva Regatului Unit, par.60, Hotărârea din 16 martie 2010, pronunțată în cauza Carson și alții împotriva Regatului Unit, par 61)”.

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. Considerăm că simpla indicare a acestuia nu poate constitui un „criteriu obiectiv și rațional” 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.

Având în vedere aspectele enunțate mai sus, considerăm că Legea privind unele măsuri de regim fiscal derogatoriu aplicabil anumitor terenuri, construcții edificate pe acestea și anumitor activități economice autorizate 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 pârgurilor 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. 498/2012)

6. Legea privind unele măsuri de regim fiscal derogatoriu aplicabil anumitor terenuri, construcții edificate pe acestea și anumitor activități economice autorizate încalcă dispozițiile art. 102 alin. (2) teza finală din Constituție

La 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”.

Astfel, 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 OUG 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.

OUG 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 OUG nr. 57/2019.

Din această perspectivă, apreciem că norma este de natură a pune în discuție rolul constituțional al autorității executive. Prin urmare, considerăm că 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 ce 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.

În considerarea argumentelor expuse, vă solicit să admiteți sesizarea de neconstituționalitate și să constatați 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.



PREȘEDINTELE ROMÂNIEI
KLAUS WERNER IOHANNIS

SENAT
PREȘEDINTE
Nr. I. 2267
Data 24 XI 2020



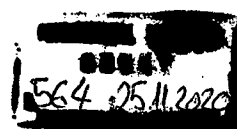
R O M Â N I A
CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
CABINETUL PREȘEDINTELUI

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.2123A/2020

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
REGISTRATURĂ JURISDICTIONALĂ
NR. 7562 / 24 NOV 2020

Domnului
Robert-Marius CAZANCIUC
Vicepreședinte al Senatului



L564/2019

În conformitate cu dispozițiile art.16 alin.(3) din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, vă trimitem, alăturat, în copie, sesizarea formulată de Guvernul României, referitoare la neconstituționalitatea Legii privind unele măsuri de regim fiscal derogatoriu aplicabil anumitor terenuri, construcții edificate pe acestea și anumitor activități economice autorizate.

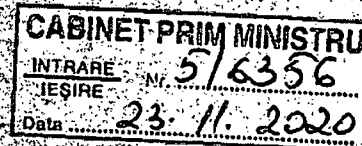
Vă adresăm rugămintea de a ne comunica punctul dumneavoastră de vedere până la data de 18 decembrie 2020 (inclusiv în format electronic, la adresa de e-mail ccr-pdv@ccr.ro), ținând seama de faptul că dezbaterile Curții Constituționale vor avea loc la data de 13 ianuarie 2021.

Vă asigurăm, domnule Vicepreședinte, de deplina noastră considerație.



Prof.univ.dr. VALER DORNEANU





Guvernul României

București

Prim-ministru

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
REGISTRATURĂ JURISDICȚIONALĂ
NR. 7516 / 23 NOV 2020

Domnului Președinte al Curții Constituționale a României

Prof. univ. dr. Valer Dorneanu

În temeiul art.146 lit.a) din Constituția României, republicată, și al art.15 din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, republicată, cu modificările și completările ulterioare, Guvernul României formulează prezenta sesizare în vederea exercitării controlului prealabil de constituționalitate referitor la Legea privind unele măsuri de regim fiscal derogatoriu aplicabil anumitor terenuri, construcții edificate pe acestea și anumitor activități economice autorizate (PL-x nr.641/2019), învederând următoarele:

A. Legea încalcă dispozițiile art.1 alin.(5) și ale art. 34, art.35 și ale art.136 alin.(1) din Constituția României.

Potrivit fișei actului normativ înregistrată pe pagina electronică a Camerei Deputaților (www.cdep.ro), 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 governa

regimul exploatareii apelor existente în cadrul terenurilor prevăzute la art.2 din lege este de natură a contraveni mai multor dispoziții din Legea fundamentală, după cum vom arăta în cele ce urmează.

În cadrul Expunerii de motive a legii nu există nicio justificare cu privire la măsura de la art.3 din lege, 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, arătăm că prin raportare la art.1 alin.(5) din Constituție, Curtea, în jurisprudența sa (Deciziile nr.128/2019, nr.139/2019), a constatat neconstituționalitatea legii pentru lipsa temeinică a motivării reglementării. Astfel, în lipsa motivării sau al caracterului sumar al acesteia, precum și în lipsa unei fundamentări temeinice, nu se poate cunoaște rațiunea legiuitorului, esențială pentru înțelegerea, interpretarea și aplicarea acesteia, 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.

Totodată, arătăm că exceptarea este realizată de o manieră generală, nefiind clar nici în ce constă derogarea și nici ce norme vor governa regimul de folosire a apelor și a albiilor sau regimul de gospodărire a apelor.

Potrivit art.2 din Legea apelor nr.107/1996, actul normativ anterior menționat are ca scop: „**conservarea, dezvoltarea și protecția resurselor de apă, precum și asigurarea unei curgeri libere a apelor; b) protecția împotriva oricărei forme de poluare și de modificare a caracteristicilor resurselor de apă, a malurilor și albiilor sau cuvetelor acestora; c) atingerea obiectivelor de mediu pentru corpurile de apă de suprafață și subterane; d) conservarea și protejarea ecosistemelor acvatice; e) asigurarea alimentării cu apă potabilă a populației și a salubrității publice; f) gospodărirea durabilă a apei și repartitia rațională și echilibrată a acestei resurse, cu**

menținerea și cu ameliorarea calității și regenerării naturale a apelor; g) apărarea împotriva inundațiilor și oricăror alte fenomene hidrometeorologice periculoase; g¹) managementul riscului la inundații, cu scopul de a reduce consecințele negative pentru sănătatea umană, mediu, patrimoniul cultural și activitatea economică; h) satisfacerea cerințelor de apă ale agriculturii, industriei, producerii de energie, a transporturilor, aquaculturii, turismului, agrementului și sporturilor nautice, ca și ale oricăror alte activități umane; i) integrarea aspectelor cantitative și calitative atât pentru apele de suprafață, cât și pentru apele subterane care aparțin aceluiași sistem ecologic, hidrologic și hidrogeologic; j) asigurarea protecției ecosistemelor acvatice situate în imediata vecinătate a coastelor, în golfuri sau aflate în Marea Neagră; k) promovarea utilizării durabile a apelor pe baza protecției pe termen lung a resurselor disponibile de apă; l) **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 prioritare periculoase;** m) **reducerea progresivă a poluării apelor subterane și prevenirea poluării ulterioare;** n) 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; o) 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”.

Or, 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 protecția juridică necesară.

Legea apelor nr.107/1996 detaliază și pune în aplicare textul art.35 din Constituție, prevăzând în mod minuțios regimul apelor și exploatarea acestora în concordanță cu dreptul fundamental anterior amintit. Astfel că instituirea unei exceptări de la dreptul comun aplicabil, fără a fi clar ce norme de nivel primar vor asigura protecția juridică a dreptului la un mediu sănătos prevăzut de art.35 din Constituție și a dreptului la ocrotirea sănătății, prevăzut de art.34 din Constituție, este de natură a aduce atingere acestor prevederi constituționale, precum și art.1 alin.(5) din Constituție, din perspectiva cerințelor de claritate și previzibilitate¹ ale unui text legal².

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.(1¹)-(2) din Legea apelor nr.107/1996, potrivit căroră: „(1¹) *Apa nu este un produs comercial oarecare, ci este un patrimoniu natural care trebuie protejat, tratat și apărat ca atare, fiind o resursă strategică de siguranță și securitate națională. (1²) Apele subterane și de suprafață ale României sunt bogății de interes public. (2) Apele fac parte din domeniul public al statului. Cunoașterea, protecția, punerea în valoare și utilizarea durabilă a resurselor de apă sunt acțiuni de interes general*”.

¹ Amintim că potrivit art.8 alin.(4) teza I din Legea nr.24/2000: „Textul legislativ trebuie să fie formulat clar, fluent și inteligibil, fără dificultăți sintactice și pasaje obscure sau echivoce”. În acest sens, Curtea Constituțională a reținut că „nerespectarea normelor de tehnică legislativă determină apariția unor situații de incoerență și instabilitate, contrare principiului securității raporturilor juridice în componenta sa referitoare la claritatea și previzibilitatea legii” (Decizia nr.26 din 18 ianuarie 2012).

² măsura în sine este de natură a crea confuzii în aplicare și de a aduce atingere inclusiv proprietății publice a statului cu privire la resursele sale hidrominerale, nefiind clară modalitatea în care se vor desfășura activități specifice cu privire la acestea.

Astfel, 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. Apreciem că 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.

B. Legea încalcă dispozițiile art.44 și ale art.136 alin.(5) din Constituția României.

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 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 acest sens, Curtea a reținut în Decizia nr.624/2016 că prevederile confuze și lipsite de rigoare juridică „generează incertitudine cu privire la aplicarea unitară a legii, împrejurare de natură să aducă atingere principiului securității juridice, principiu ce reclamă ca normele să fie clare, coerente și neechivoce, iar pentru a fi corect interpretate și aplicate, terminologia utilizată trebuie să fie certă și suficient

de previzibilă”.

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-teritoriale³. Totodată, nefiind specificat care este regimul juridic al bunurilor ce urmează a face obiectul transferului⁴ (proprietate publică/privată a statului⁵, 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 a face obiectul transferului, măsura este de natură a afecta principiul

³ Referitor la soluția legislativă potrivit căreia terenurile, la care se referă art.2 din propunere, intră în domeniul public al statului și administrarea unităților administrativ-teritoriale corespunzătoare sunt incidente considerentele reținute de către instanța de contencios constituțional în Decizia nr.1/2014. În decizia anterior menționată, Curtea a statuat că atât timp cât statul păstrează dreptul de proprietate publică și conferă administrarea unei autorități a administrației publice locale, „măsura legislativă nu este compatibilă cu regimul juridic al dreptului real de administrare, corespunzător dreptului de proprietate publică, care presupune constituirea acestuia prin acte juridice de drept administrativ, în cadrul unor raporturi de subordonare. Însă din moment ce nu există raporturi de subordonare între Guvern, în calitate de administrator general al bunurilor aparținând domeniului public al statului, pe de o parte, și un consiliu local, pe de altă parte, Curtea reține că imposibilitatea juridică de constituire a dreptului real de administrare indică faptul că intenția de reglementare vizează transmiterea dreptului de proprietate”. Astfel, asupra bunurilor proprietate publică a statului nu se poate constitui un drept de administrare în favoarea autorităților administrației publice locale, fără a se aduce atingere 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.

⁴ ... învedereăm că nici în cadrul art.2 din propunere nu se circumstanțiază regimul juridic al terenurilor ce fac obiectul propunerii, respectiv dacă se află proprietate publică/privată a statului proprietate publică/privată a unităților administrativ teritoriale sau proprietate privată a altor persoane.

⁵... de asemenea, sunt relevante următoarele considerente reținute de instanța de contencios constituțional în Decizia nr.1/2014: „rigoarea caracteristică normelor de tehnică legislativă impune respectarea unor exigențe minimale, în vederea asigurării legalității mecanismului de transfer reglementat prin legea supusă controlului de constituționalitate, și anume: identificarea precisă a regimului juridic al bunurilor supuse transferului, respectiv dacă ele fac parte din domeniul public sau privat al statului; indicarea, pentru fiecare bun în parte, a titularului dreptului de administrare; individualizarea bunurilor, în sensul precizării numărului de carte funciară, inclusiv prin realizarea măsurătorilor cadastrale în vederea înscrierii imobilelor respective în cartea funciară; stabilirea unei valori de inventar actualizate/reale a bunurilor supuse transferului și, în general, utilizarea unui stil clar și concis, propriu operațiunilor juridice reglementate”.

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.

În măsura în care terenurile ce fac obiectul reglementării sunt cele aflate în proprietatea privată a altor persoane decât a cea 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.

C. Legea încalcă dispozițiile art.111 alin.(1), art.138 alin.(5) coroborat cu art.147 alin.(4) din Constituția României.

Legea criticată constituie o copie *cvasifidelă* a actului normativ adoptat de Parlamentul României la data de 16.04.2019 și supus controlului anterior de constituționalitate la data de 24.06.2019. **Curtea Constituțională, prin decizia nr.393/2019, a declarat reglementarea adoptată în data de 16.04.2019 de Camera Deputaților, cameră decizională, ca neconstituțională, pentru mai multe motive extrinseci între care și lipsa fișei financiare prevăzute de art.111 alin.(1) și art.138 alin.(5) din Constituție, indicând Parlamentului, în mod expres, următoarele:**

„73. În jurisprudența sa, Curtea a reținut că, potrivit dispozițiilor art.111 alin.(1) teza finală din Constituție, în cazul în care o inițiativă legislativă implică modificări bugetare, solicitarea informării din partea Guvernului este obligatorie. Din aceste dispoziții rezultă că legiuitorul constituent a dorit să consacre garanția constituțională a colaborării dintre Parlament și Guvern în procesul de legiferare, instituind obligații reciproce în sarcina celor două autorități publice (a se vedea Decizia nr.22 din 20 ianuarie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.160 din data de 2 martie 2016, Decizia nr.515 din 24 noiembrie 2004, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.1.195 din 14 decembrie 2004). Curtea a mai reținut că în cadrul raporturilor constituționale dintre

Parlament și Guvern este obligatorie solicitarea unei informări atunci când inițiativa legislativă afectează prevederile bugetului de stat. Această obligație a Parlamentului este în consonanță cu dispozițiile constituționale ale art.138 alin.(2), care prevăd că Guvernul are competența exclusivă de a elabora proiectul bugetului de stat și de a-l supune spre aprobare Parlamentului. În temeiul acestei competențe, Parlamentul nu poate prestabili modificarea cheltuielilor bugetare fără să ceară Guvernului o informare în acest sens. Dat fiind caracterul imperativ al obligației de a cere informarea menționată, rezultă că nerespectarea acesteia are drept consecință neconstituționalitatea legii adoptate (Decizia nr.1.056 din 14 noiembrie 2007, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.802 din 23 noiembrie 2007).

74. Curtea a mai reținut că art.138 alin.(5) din Constituție impune stabilirea concomitentă atât a alocației bugetare, ce are semnificația unei cheltuieli, cât și a sursei de finanțare, ce are semnificația venitului necesar pentru suportarea ei, spre a evita consecințele negative, pe plan economic și social, ale stabilirii unei cheltuieli bugetare fără acoperire (a se vedea Decizia nr.36 din 2 aprilie 1996, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.75 din 11 aprilie 1996). Majorarea cheltuielilor din sursa indicată poate fi realizată în cursul anului bugetar, cu condiția menținerii în alocația aferentă sursei (Decizia nr.6 din 24 ianuarie 1996, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.23 din 31 ianuarie 1996, sau Decizia nr.515 din 24 noiembrie 2004, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.1.195 din 14 decembrie 2004). În textul Constituției se vorbește numai despre stabilirea sursei de finanțare înainte de aprobarea cheltuielii, iar nu despre obligativitatea indicării în lege a sursei respective (Decizia nr.173 din 12 iunie 2002, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.492 din 9 iulie 2002, Decizia nr.320 din 19 iunie 2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.411 din 8 iulie 2013, sau Decizia nr.105 din 27

februarie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 371 din 20 mai 2014). Lipsa precizării exprese a sursei de finanțare nu presupune implicit inexistența sursei de finanțare (Decizia nr. 1.056 din 14 noiembrie 2007, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 802 din 23 noiembrie 2007, Decizia nr. 320 din 19 iunie 2013, precitată Decizia nr. 1.092 din 15 octombrie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 712 din 20 octombrie 2008, sau Decizia nr. 1.093 din 15 octombrie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 711 din 20 octombrie 2008). În schimb, aprecierea caracterului suficient al resurselor financiare nu își are temeiul în art. 138 alin. (5) din Constituție, fiind o problemă exclusiv de oportunitate politică, ce privește, în esență, relațiile dintre Parlament și Guvern. Curtea a mai adăugat că „art. 138 alin. (5) din Constituție nu se referă la existența în concreto a unor resurse financiare suficiente la momentul adoptării legii, ci la faptul că acea cheltuială să fie previzionată în deplină cunoștință de cauză în bugetul de stat pentru a putea fi acoperită în mod cert în cursul anului bugetar”.

75. Raportând aceste considerente la cauza de față, Curtea constată, în acord cu susținerile autorilor sesizării, că legea criticată a fost modificată în Camera decizională prin adoptarea de amendamente care au schimbat conținutul juridic al legii în materie fiscală, fără a se solicita informarea Parlamentului și fără a se previziona sursa de finanțare a noii cheltuieli bugetare deduse din acordarea de facilități la plata unor impozite și taxe.

76. Dispozițiile art. 5, art. 6, art. 7 și art. 10 din lege au impact fiscal atât asupra bugetului de stat, cât și asupra bugetelor locale aparținând unităților administrativ-teritoriale. Cu toate acestea, nu a fost solicitată Guvernului o informare cu privire la implicațiile pe care inițiativa legislativă aflată în procedură parlamentară o are asupra bugetului. Or, dacă față de forma inițiatorului s-a reținut 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”, această motivare nu poate subzista în privința legii adoptate în Camera decizională câtă vreme regimul fiscal derogatoriu a fost extins dincolo de voința inițiatorului, respectiv a Camerei de reflecție.

77. De altfel, și față de forma inițiatorului, Consiliul Legislativ, în avizul său, a reținut că "în considerarea implicațiilor asupra bugetului de stat generate de soluția legislativă preconizată, în conformitate cu prevederile art. 111 alin. (1) teza a doua din Constituție, republicată, este necesară solicitarea unei informări din partea Guvernului. Totodată, întrucât prin obiectul său propunerea de față este de natură a genera micșorări ale veniturilor bugetului de stat, aceasta ar trebui completată cu o normă prin care să fie prevăzute sursele de asigurare a veniturilor generate de aplicabilitatea acesteia".

79. În concluzie, câtă vreme art.138 alin.(5) cu raportare la art.111 alin.(1) din Constituție stabilește obligația 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.

89. 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.”

Analizând fișa actului normativ redată pe pagina electronică a Camerei Deputaților cât și rapoartele comisiilor sesizate în fond deducem că Parlamentul (atât Senatul cât și Camera Deputaților) și-a menținut conduita neconstituțională în dezbaterea legii redepuse în urma Deciziei C.C.R. nr.393/2020, nesolicitând Guvernului elaborarea și prezentarea fișei financiare prevăzute de art.111 alin.(1) coroborat cu art.138 alin.(5) din Constituția României. Îndeplinirea cerinței Curții Constituționale era obligatorie pentru a asigura constituționalitatea demersului legislativ, fapt subliniat de Consiliul Legislativ prin avizul emis transmis Parlamentului.

Avizul Consiliului Legislativ nr.896/2020:

„5. Întrucât propunerea legislativă poate avea implicații asupra bugetului de stat, precizăm că este obligatorie solicitarea punctului de vedere al Guvernului, în conformitate cu dispozițiile art.111 alin.(1) teza a doua din Legea fundamentală. De asemenea, 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.

În acest sens, precizăm că, prin Decizia nr.331/2019, Curtea Constituțională a reținut că <<lipsind fișa financiară (inițială și reactualizată) nu se poate trage decât concluzia că la adoptarea legii s-a avut în vedere o sursă de finanțare incertă, generală și lipsită de un caracter obiectiv și efectiv, nefiind așadar reală”.

4. *Potrivit Deciziei Curții Constituționale nr.393/2019, prin admiterea obiecțiunilor de neconstituționalitate, Curtea a declarat legea în ansamblul ei neconstituțională, reținându-se 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”.*

Că urmare a deciziei Curții Constituționale, a fost înregistrată la Senat o nouă propunere legislativă cu același obiect de reglementare, respectiv prezenta propunere legislativă.>>

Se constată că legea în forma redepusă păstrează cvasitotalitatea soluțiilor fiscale prevăzute de legea declarată neconstituțională prin Decizia C.C.R. nr.393/2019, în sensul în care art.5, art.6, 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 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.393/2019 reprezintă o veritabilă încălcare a principiului colaborării loiale între autorități publice de rang constituțional și o nesocotire a art.147 alin.(4) din Constituție care dispune:

Art.147

„(4) Deciziile Curții Constituționale se publică în Monitorul Oficial al României. De la data publicării, deciziile sunt general obligatorii și au putere numai pentru viitor.”

Legea este neconstituțională în ansamblul său deoarece a fost adoptată cu încălcarea dispozițiilor art.111 alin.(1), art.138 alin.(5) și ale art.147 alin.(4) din Constituția României.

Având în vedere considerentele anterior enunțate, vă rugăm să admiteți sesizarea de neconstituționalitate formulată de Guvernul României și să constatați că Legea privind unele măsuri de regim fiscal derogatoriu aplicabil anumitor terenuri, construcții edificate pe acestea și anumitor activități economice autorizate încalcă dispozițiile art.1 alin.(5), precum și ale art.44 și ale art.136 alin.(5) din Constituție.

Cu deosebită considerație,


PRIME-MINISTRU

LUDOVIC ORBAN
