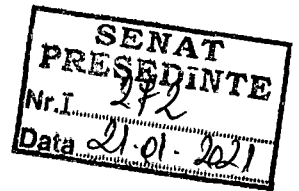




**R O M Â N I A**  
**CURTEA CONSTITUȚIONALĂ**  
**CABINETUL PREȘEDINTELUI**



*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](mailto:pres@ccr.ro)*

**Dosarul nr.2175A/2020**

117. 22.01.2021

**CURTEA CONSTITUȚIONALĂ**  
**REGISTRATURĂ JURISDICTIONALĂ**  
**NR. 511 / 21 JAN 2021**

117/2020

**Doamnei**

**ANCA DANA DRAGU**

**PREȘEDINTE AL SENATULUI**

Vă comunicăm, alăturat, în copie, Decizia Curții Constituționale nr.904 din 16 decembrie 2020, definitivă și general obligatorie, prin care Curtea Constituțională a admis obiecția de neconstituționalitate formulată de Guvernul României și a constatat că Legea pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.78/2019 privind modificarea unor acte normative și stabilirea unor măsuri în domeniul agriculturii, precum și pentru aprobarea unor măsuri fiscale-bugetare este neconstituțională, în ansamblul său.

Vă asigurăm, doamnă Președinte, de deplina noastră considerație.



**PROF.UNIV.DR. VALER DORNEANU**

**ROMÂNIA**  
**CURTEA CONSTITUȚIONALĂ**

**Dosar nr.2175A/2020**

**DECIZIA nr.904**  
**din 16 decembrie 2020**

**referitoare la obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.78/2019 privind modificarea unor acte normative și stabilirea unor măsuri în domeniul agriculturii, precum și pentru aprobarea unor măsuri fiscal-bugetare**

<b>Valer Dorneanu</b>	- președinte
<b>Cristian Deliorga</b>	- judecător
<b>Marian Enache</b>	- judecător
<b>Daniel-Marius Morar</b>	- judecător
<b>Mona-Maria Pivniceru</b>	- judecător
<b>Gheorghe Stan</b>	- judecător
<b>Livia Doina Stanciu</b>	- judecător
<b>Elena-Simina Tănăsescu</b>	- judecător
<b>Varga Attila</b>	- judecător
<b>Mihaela Ionescu</b>	- magistrat-asistent

1. Pe rol se află soluționarea obiecției de neconstituționalitate a Legii pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.78/2019 privind modificarea unor acte normative și stabilirea unor măsuri în domeniul agriculturii, precum și pentru aprobarea unor măsuri fiscal-bugetare, obiecție formulată de Guvernul României.

2. Obiecția de neconstituționalitate a fost formulată în temeiul art.146 lit.a) teza întâi din Constituție și al art.15 alin.(1) din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, a fost trimisă la Curtea Constituțională prin poșta



electronică și înregistrată cu nr.7704 din 27 noiembrie 2020 și constituie obiectul Dosarului nr.2175A/2020. La sesizare a fost anexată Legea pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.78/2019 privind modificarea unor acte normative și stabilirea unor măsuri în domeniul agriculturii, precum și pentru aprobarea unor măsuri fiscal-bugetare.

3. **În motivarea obiecției de neconstituționalitate**, cât privește criticile de neconstituționalitate extrinsecă ce vizează încălcarea principiului bicameralismului, Guvernul invocă dispozițiile art.61 alin.(2) și ale art.75 din Constituție. În acest sens, Guvernul susține că principiul bicameralismului trebuie să permită fiecărei Camere să-și exprime voința politică în privința unei anumite problematici supuse legiferării; în acest sens, este necesară respectarea dispozițiilor art.75 privind ordinea de sesizare a celor două Camere, în funcție de categoriile din care face parte fiecare propunere legislativă sau proiect de lege, dar și respectarea art.61, în virtutea căruia legiferarea este opera întregului Parlament, ca entitate unică și suverană. Invocă jurisprudența Curții Constituționale în materie, în care au fost identificate câteva elemente ce trebuie avute în vedere de legiuitor pentru a asigura respectarea principiului bicameralismului. Reține că, inițial, Curtea Constituțională a stabilit două criterii esențiale ce trebuie întrunite cumulativ pentru a se determina cazurile în care prin 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. Astfel, la întrunirea celor două criterii, Camera decizională se afla pe o poziție privilegiată, prima Cameră sesizată fiind eliminată din procesul legislativ (în acest sens, invocă Deciziile nr.710 din 6 mai 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.358 din 28 mai 2009, nr.413 din 14 aprilie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.291 din 4 mai 2010, și nr.1533 din 28 noiembrie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.905 din 20 decembrie 2011). Ulterior, Curtea a adăugat un nou criteriu, reținând că evaluarea respectării principiului bicameralismului impune un examen comparativ între forma



legii adoptată de Camera de reflecție și cea adoptată de Camera decizională, prin raportare la scopul legii, în sensul de voință politică a autorilor propunerii legislative sau de filosofie, de concepție originară a actului normativ (în acest sens, invocă Deciziile nr.62 din 7 februarie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.161 din 3 martie 2017, nr.514 din 5 iulie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.857 din 31 octombrie 2017, și nr.62 din 13 februarie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.373 din 2 mai 2018). Cu privire la dezbateră parlamentară a legii în cele două camere, reține că instanța de control constituțional a statuat că modificările și completările pe care Camera decizională le aduce asupra proiectului de lege sau propunerii legislative adoptate de prima Cameră sesizată trebuie să se raporteze la materia avută în vedere de inițiator și la forma în care a fost reglementată de prima Cameră. Altfel, se ajunge la situația ca o singură Cameră, și anume Camera decizională, să legifereze în mod exclusiv, ceea ce contravine principiului bicameralismului (invocă Decizia Curții nr.472 din 22 aprilie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.336 din 30 aprilie 2008). Referitor la marja în care Camera decizională poate interveni cu modificări asupra obiectului și configurației propunerii legislative, s-a precizat că pot exista abateri inerente de la forma adoptată de Camera de reflecție, fără schimbarea obiectului esențial al proiectului de lege/propunerii legislative și atât timp cât sunt respectate aspectele principale pe care le-a avut în vedere propunerea/proiectul de lege în forma sa însușită de Camera de reflecție (Deciziile nr.429 din 21 iunie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.592 din 24 iulie 2017, și nr.298 din 26 aprilie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.535 din 28 iunie 2018). Prin urmare, modificările aduse formei adoptate de Camera de reflecție trebuie să cuprindă o soluție legislativă care păstrează concepția de ansamblu a acesteia și să fie adaptate în mod corespunzător, prin stabilirea unei soluții legislative alternative/complementare care nu se abate de la forma adoptată de Camera de reflecție, în condițiile în care aceasta este mai cuprinzătoare sau mai bine articulată în cadrul ansamblului legii, cu realizarea anumitor coroborări inerente oricărei modificări. A nega posibilitatea Camerei



decizionale de a se îndepărta de la forma votată în Camera de reflecție ar însemna limitarea rolului său constituțional, iar caracterul decizional atașat acesteia devine iluzoriu. S-ar ajunge la un veritabil mimetism, în sensul că cea de-a doua Cameră se va identifica, în ceea ce privește activitatea sa legislativă, cu prima Cameră, neputându-se îndepărta în niciun fel de la soluțiile legislative pentru care a optat prima Cameră, ceea ce este contrar, până la urmă, chiar ideii de bicameralism (Deciziile nr.765 din 14 decembrie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.134 din 21 februarie 2017, nr.377 din 31 mai 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.586 din 21 iulie 2017, nr.718 din 8 noiembrie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.998 din 15 decembrie 2017, și nr.356 din 30 mai 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.528 din 27 iunie 2018). Totodată, aplicarea acestui principiu nu poate avea ca efect deturnarea rolului de Cameră de reflecție a primei Camere sesizate, în sensul că aceasta ar fi Camera care ar fixa în mod definitiv conținutul proiectului sau propunerii legislative (și, practic, conținutul normativ al viitoarei legi), ceea ce are drept consecință faptul că cea de-a doua Cameră, Camera decizională, nu va avea posibilitatea să modifice ori să completeze legea adoptată de Camera de reflecție, ci doar posibilitatea de a o aproba sau de a o respinge. Principiul bicameralismului presupune atât conlucrarea celor două Camere în procesul de elaborare a legilor, cât și obligația acestora de a-și exprima prin vot poziția cu privire la adoptarea legilor; prin urmare, lipsirea Camerei decizionale de competența sa de a modifica sau completa legea astfel cum a fost adoptată de Camera de reflecție, deci de a contribui la procesul de elaborare a legilor, ar echivala cu limitarea rolului său constituțional, iar principiul bicameralismului presupune conlucrarea primei Camere în raport cu cea decizională în procesul de elaborare a legilor (Deciziile nr.1 din 11 ianuarie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.53 din 23 ianuarie 2012, și nr.89 din 28 februarie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.260 din 13 aprilie 2017). Cu privire la semnificația sintagmei „*decide definitiv*”, cuprinsă în art.75 alin.(3) din Constituție, reține că instanța de control constituțional a apreciat că aceasta nu exclude, ci, dimpotrivă, presupune ca proiectul sau propunerea



legislativă adoptată de prima Cameră sesizată să fie dezbătută în Camera decizională, unde i se pot aduce modificări și completări. Însă, în acest caz, Camera decizională nu poate modifica substanțial obiectul de reglementare și configurația inițiativei legislative, cu consecința deturnării de la finalitatea urmărită de inițiator (în acest sens, Deciziile nr.624 din 26 octombrie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.937 din 22 noiembrie 2016, nr.89 din 28 februarie 2017, precitată, nr.392 din 6 iunie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.579 din 9 iulie 2018, și nr.581 din 20 septembrie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.883 din 19 octombrie 2018).

4. În cadrul procesului legislativ privind Legea pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.78/2019 privind modificarea unor acte normative și stabilirea unor măsuri în domeniul agriculturii, precum și pentru aprobarea unor măsuri fiscal-bugetare, Guverul observă că, în prima Cameră sesizată, Ordonanța de urgență a Guvernului nr.78/2019 a fost aprobată fără modificări, fiind apoi transmisă la Camera Deputaților. În Camera decizională, Ordonanța de urgență a Guvernului nr.78/2019 a fost aprobată cu modificări atât față de forma inițiatorului, cât și față de cea adoptată de Senat, respectiv prin promovarea unor soluții legislative care nu se integrează organic în actul normativ în discuție. În acest sens, Guvernul susține că art.II din legea criticată reprezintă o normă care nu a parcurs circuitul legislativ în integralitate, întrucât, direct în etapa decizională a procesului de legiferare, intenția de reglementare a inițiatorului și forma adoptată de Senat au fost modificate cantitativ și substanțial în Camera Deputaților.

5. Reamintește jurisprudența instanței de control constituțional cu privire la principiul bicameralismului, respectiv Deciziile nr.472 din 22 aprilie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.336 din 30 aprilie 2008, nr.710 din 6 mai 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.358 din 28 mai 2009, nr.624 din 26 octombrie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.937 din 22 noiembrie 2016, și nr.89 din 28 februarie 2017, precitată paragrafele 53 și 56, pentru a argumenta că, în procesul legislativ, este esențial pentru Camera decizională



să respecte atât intenția, materia și obiectul de reglementare avute în vedere de către inițiator, cât și forma și conținutul soluției legislative adoptate de către prima Cameră sesizată. În caz contrar, în măsura în care Camera decizională nu ar fi ținută de aceste principii constituționale, s-ar crea contextul în care aceasta ar putea legifera în mod singular, anihilând voința primei Camere sesizate și, în consecință, arogându-și în integralitate rolul de unică autoritate legiuitoare, care aparține, conform Constituției, celor două structuri ale Parlamentului. Prin urmare, Guvernul susține că, în cadrul Camerei decizionale, legea criticată a fost modificată în mod substanțial în raport cu forma inițiatorului și cu cea adoptată de Camera de reflecție, fiind încălcat principiul bicameralismului.

6. Altă critică de neconstituționalitate extrinsecă vizează încălcarea principiului cooperării și colaborării loiale între autorități prin raportare la prevederile art.1 alin.(3) și (5) din Legea fundamentală. În acest sens, Guvernul arată că obiectul de reglementare al art.II din Legea pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.78/2019 privind modificarea unor acte normative și stabilirea unor măsuri în domeniul agriculturii, precum și pentru aprobarea unor măsuri fiscal-bugetare vizează o măsură adoptată de către Guvernul României, respectiv art.10<sup>1</sup> [s.n. art.I pct.9, care a introdus un nou articol, articolul 10<sup>1</sup>, după articolul 10, la anexa nr.3, la Hotărârea Guvernului nr.856/2020] din Hotărârea nr.935 din 5 noiembrie 2020 pentru modificarea și completarea anexelor nr.2 și nr.3 la Hotărârea Guvernului nr.856/2020 privind prelungirea stării de alertă pe teritoriul României începând cu data de 15 octombrie 2020, precum și stabilirea măsurilor care se aplică pe durata acesteia pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19, potrivit căruia: „(1) În condițiile art.5 alin.(3) lit.f) din Legea nr.55/2020, cu modificările și completările ulterioare, se suspendă activitatea piețelor agroalimentare în spații închise, târgurilor, bâlciurilor, piețelor mixte și volante și a talciocurilor, definite potrivit art.7 alin.(1) din Hotărârea Guvernului nr.348/2004 privind exercitarea comerțului cu produse și servicii de piață în unele zone publice, cu modificările și completările ulterioare. (2) Prin excepție de la alin.(1), se permite activitatea piețelor agroalimentare ce pot fi organizate în zone



*publice deschise, cu respectarea normelor de protecție sanitară.*” Reține că amendamentul introdus de Camera Deputaților nu este însoțit de motivarea cerută de lege, sens în care nu se poate identifica rațiunea intervenției legislative asupra voinței Executivului. Astfel, Guvernul apreciază că, prin adoptarea legii criticate, s-a încălcat principiul colaborării loiale și al respectului reciproc între Parlament și Guvern, întrucât Parlamentul a intervenit în domeniul rezervat legiuitorului delegat, deturnând voința acestuia din urmă fără a-și motiva demersul. În acest context, apreciază ca fiind incidente considerentele Deciziei Curții Constituționale nr.611 din 3 octombrie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.877 din 7 noiembrie 2017.

7. Criticile de neconstituționalitate intrinsecă sunt formulate prin raportare la prevederile art.1 alin.(5) din Constituție, în componenta sa referitoare la calitatea legii, precum și cu referire la principiul securității raporturilor juridice, din perspectiva unicității reglementării în materie. Referitor la art.II din legea criticată, Guvernul observă că acesta se referă la modul de funcționare a piețelor agroalimentare în spații închise, târgurilor, bâlciurilor, piețelor mixte și volante, talciocurilor pe perioada stării de alertă, în timp ce obiectul de reglementare al legii privește aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.78/2019, care nu dispune cu privire la funcționarea acestora nici în general, nici pe timpul stării de alertă.

8. Invocă jurisprudența Curții Constituționale potrivit căreia o reglementare eterogenă contravine normelor de tehnică legislativă cuprinse în art.14 - *Unicitatea reglementării în materie* din Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, potrivit cărora „*Reglementările [...] având același obiect se cuprind, de regulă, într-un singur act normativ*” [alin.(1)], iar „*un act normativ poate cuprinde reglementări și din alte materii conexe numai în măsura în care sunt indispensabile realizării scopului urmărit prin acest act*” [alin.(2)]. Observă că, în cazul de față, cele două materii nu sunt conexe, vizează scopuri diferite, așa încât Guvernul apreciază că reglementarea lor printr-un singur act normativ nu numai că nu era necesară, dar împieteează asupra unicității reglementării în materie, ca exigență a tehnicii legislative. Reține că normele de tehnică legislativă nu au valoare constituțională, însă





arată că instanța de control constituțional a statuat că, prin reglementarea acestora, legiuitorul a impus o serie de criterii obligatorii pentru adoptarea oricărui act normativ, a căror respectare este necesară pentru a asigura sistematizarea, unificarea și coordonarea legislației, precum și conținutul și forma juridică adecvate pentru fiecare act normativ.

9. În contextualizarea aspectelor arătate, Guvernul menționează că, în fondul legislativ, există Legea nr.145/2014 pentru stabilirea unor măsuri de reglementare a pieței produselor din sectorul agricol, care, conform art.1, „*reglementează modul de desfășurare a activităților economice, de valorificare de către producătorii agricoli, persoane fizice sau persoane fizice autorizate/întreprinderi individuale/întreprinderi familiale constituite în conformitate cu prevederile Ordonanței de urgență a Guvernului nr.44/2008 privind desfășurarea activităților economice de către persoanele fizice autorizate, întreprinderile individuale și întreprinderile familiale, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr.182/2016, a produselor agricole proprii și de exercitare a comerțului cu aceste produse.*” Așadar, Guvernul arată că, la momentul adoptării normei criticate, legiuitorul nu a avut în vedere cadrul legal special reprezentat de Legea nr.145/2014, menționată anterior, prin care a fost reglementat regimul juridic al aspectelor vizate de art.II din legea criticată.

10. În conformitate cu dispozițiile art.16 alin.(1) din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, sesizarea a fost comunicată Președintelui României, în ziua înregistrării, iar, potrivit art.16 alin.(3) teza a doua din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, sesizarea a fost transmisă președinților celor două Camere ale Parlamentului, precum și Avocatului Poporului, pentru a formula punctele de vedere asupra sesizării de neconstituționalitate.

11. **Președintele Camerei Deputaților** a transmis punctul său de vedere prin Adresa nr.2/7608 din 7 decembrie 2020, înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.7893 din 7 decembrie 2020, prin care apreciază că sesizarea de neconstituționalitate a Legii pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.78/2019 privind



modificarea unor acte normative și stabilirea unor măsuri în domeniul agriculturii, precum și pentru aprobarea unor măsuri fiscal-bugetare este neîntemeiată.

12. Cu referire la critica de neconstituționalitate privind încălcarea principiului bicameralismului, se reține că prevederile art.61 alin.(2) din Legea fundamentală consacră organizarea în două camere a Parlamentului și raporturile dintre acestea. În ceea ce privește funcția de legiferare, se susține că inițiativa legislativă aparține în egală măsură deputaților și senatorilor, aceștia putând să propună o inițiativă legislativă ori să amendeze orice inițiativă legislativă depusă în Parlament. Din aceste principii ale sistemului bicameral rezultă că o inițiativă legislativă poate fi modificată sau completată de prima Cameră sesizată, fără ca decizia acesteia să fie limitată de conținutul inițiativei legislative în forma depusă de inițiator, după cum tot astfel, Camera decizională are dreptul de a modifica, de a completa ori de a renunța la inițiativa în cauză (se invocă, în acest sens, Decizia Curții nr.1018 din 19 iulie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.511 din 22 iulie 2010). Se susține, astfel, că o interpretare conform căreia textul adoptat în prima Cameră sesizată ar trebui să fie oarecum similar cu forma adoptată în Camera decizională lipsește de conținut art.75 alin.(3) din Legea fundamentală sau chiar limitează dreptul parlamentarilor din Camera decizională de a-și exercita dreptul la inițiativă legislativă și/sau de a propune amendamente. În sprijinul susținerilor anterioare, se invocă și considerente ale Deciziei Curții Constituționale nr.1093 din 15 octombrie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.711 din 20 octombrie 2008.

13. Cu referire la critica privind încălcarea prevederilor art.1 alin.(3) și (5) din Constituție, din perspectiva principiului cooperării și colaborării loiale între autorități, susține că aceasta nu poate fi primită, deoarece art.II din legea criticată nu vizează modificarea unui articol din Hotărârea Guvernului nr.935 din 5 noiembrie 2020 pentru modificarea și completarea anexelor nr.2 și nr.3 la Hotărârea Guvernului nr.856/2020 privind prelungirea stării de alertă pe teritoriul României începând cu data de 15 octombrie 2020, precum și pentru stabilirea măsurilor care se aplică pe durata acesteia pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei cu COVID-19, astfel cum susține



autorul sesizării de neconstituționalitate. Dimpotrivă, se susține că art. II al legii supuse examinării face trimitere la o definiție a piețelor agroalimentare prevăzută la art.7 alin.(1) din Hotărârea Guvernului nr.348/2004 privind exercitarea comerțului cu produse și servicii de piață în unele zone publice, publicată în Monitorul Oficial al României nr.269 din 26 martie 2004, cu modificările și completările ulterioare. Consideră că autorul sesizării de neconstituționalitate cu rea-credință interpretează că amendamentul din art.II al legii criticate încalcă principiul colaborării loiale între instituții; de fapt „modificarea unei norme juridice, în sensul adaptării ei la realitățile sociale, este o prerogativă exclusivă a autorității legislative, în lumina dispozițiilor art.61 alin.(1) din Constituție.” (Decizia Curții nr.681 din 31 mai 2011, publicată în Monitorul Oficial al României nr.662 din 16 septembrie 2011). Susține că legiuitorul a urmărit, prin art.II al legii supuse examinării, o reparație cu privire la interdicția discriminatorie impusă de către Guvern piețelor agroalimentare.

14. Cu privire la încălcarea dispozițiilor art.1 alin.(5) din Constituția României, republicată, apreciază că principiul legalității impune obligația ca normele adoptate să fie precise, clare și previzibile. În acest context, reține că instanța de control constituțional a statuat în jurisprudența sa că orice act normativ trebuie să îndeplinească anumite condiții calitative, printre acestea numărându-se previzibilitatea, ceea ce presupune că legea trebuie să fie suficient de precisă și clară pentru a putea fi aplicată, conducând la caracterul de *lex certa* al normei (se invocă, în acest sens, spre exemplu, Deciziile Curții Constituționale nr.189 din 2 martie 2006, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.307 din 5 aprilie 2006, nr.903 din 6 iulie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.584 din 17 august 2010, sau nr.26 din 18 ianuarie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.116 din 15 februarie 2012). Totodată, se reține că, prin Decizia nr.733 din 10 iulie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.631 din 3 septembrie 2012, Curtea Constituțională s-a pronunțat asupra aspectelor privitoare la lipsa de claritate și previzibilitate în sensul că acestea „nu reprezintă o veritabilă critică de neconstituționalitate, ci vizează în fapt probleme de aplicare a legii”, aceste dispoziții



neintrând în sfera de competență a Curții Constituționale, ci în competența exclusivă a Parlamentului de a interveni pe calea unor amendamente legislative, pentru a asigura ordinea juridică necesară. În aceste condiții, se susține că Parlamentul, în calitate de unică autoritate legiuitoare, a adoptat actul normativ în mod legitim și asumat, conform Constituției, principiul legalității stând la baza oricăror acte adoptate de acest organ reprezentativ.

15. **Președintele Senatului și Avocatul Poporului** nu au comunicat punctele lor de vedere.

#### **CURTEA,**

examinând obiecția de neconstituționalitate, punctul de vedere al președintelui Camerei Deputaților, raportul întocmit de judecătorul-raportor, dispozițiile legii criticate, raportate la prevederile Constituției, precum și Legea nr.47/1992, reține următoarele:

16. **Obiectul controlului de constituționalitate** îl constituie dispozițiile Legii pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.78/2019 privind modificarea unor acte normative și stabilirea unor măsuri în domeniul agriculturii, precum și pentru aprobarea unor măsuri fiscal-bugetare(PL-x nr.18/2020), care a fost adoptată de Camera Deputaților, în calitate de Cameră decizională, la data de 10 noiembrie 2020, și care au următorul conținut:

*Art. I.– Se aprobă Ordonanța de urgență a Guvernului nr.78 din 18 decembrie 2019 privind modificarea unor acte normative și stabilirea unor măsuri în domeniul agriculturii, precum și pentru aprobarea unor măsuri fiscal-bugetare, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.1031 din 23 decembrie 2019, cu următoarele modificări:*

**1. La articolul I, alineatul (1) al articolului 10 se modifică și va avea următorul cuprins:**

*(1) În vederea accesării fondurilor europene aferente plăților pe suprafață, utilizatorii de pajiști, persoane fizice și juridice, în calitate de proprietari și/sau deținători legali ai dreptului de utilizare a terenului, au obligația ca anual să asigure încărcătura minimă de 0,3 UVM/ha, în oricare din zilele perioadei de pășunat, ori*



cosirea cel puțin-o dată pe an a vegetației. Începând cu data de 1 ianuarie 2022 este obligatorie aplicarea amenajamentului pastoral.

**2. La articolul VI, alineatul (6) se modifică și va avea următorul cuprins:**

*(6) În termenul prevăzut la alin.(5) persoanele care au aplicat mecanismul plății defalcate a TVA care nu au deschis la Trezoreria Statului contul prevăzut la art.6 alin.(1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.146/2002, republicată, cu modificările și completările ulterioare, vor comunica unității Trezoreriei Statului contul curent deschis la o instituție de credit în care se transferă sumele respective. În cazul în care aceste persoane nu comunică informații privind contul curent deschis la instituția de credit, în baza unei liste a acestor persoane furnizate de Trezoreria Statului, organul fiscal solicită, în termen de 10 zile de la data primirii listei de la Trezoreria Statului, titularilor de cont aceste informații, pe care le transmite unităților Trezoreriei Statului în vederea transferului sumelor.”*

*Art. II– Pe durata stării de alertă, piețele agroalimentare în spații închise, târgurile, bâlciurile, piețele mixte și volante, talciocurile, așa cum sunt definite potrivit dispozițiilor art.7 alin.(1) din Hotărârea Guvernului nr.348/2004 privind exercitarea comerțului cu produse și servicii de piață în unele zone publice, cu modificările și completările ulterioare, își vor putea continua activitatea, cu respectarea restricțiilor referitoare la distanțarea socială și a măsurilor de protecție sanitară.*

17. În motivarea obiecției de neconstituționalitate, se susține că prevederile legii criticate contravin dispozițiilor constituționale ale art.1 alin.(3), potrivit căruia România este stat de drept, democratic și social, în care demnitatea omului, drepturile și libertățile cetățenilor, libera dezvoltare a personalității umane, dreptatea și pluralismul politic reprezintă valori supreme, în spiritul tradițiilor democratice ale poporului român și idealurilor Revoluției din decembrie 1989, și sunt garantate, și alin.(5) privind principiul securității juridice, în componenta sa referitoare la calitatea legii, ale art.61 alin.(2) care consacră principiul bicameralismului și ale art.75 referitor la sesizarea Camerelor.

18. În vederea soluționării prezentei obiecții de neconstituționalitate, Curtea va proceda la verificarea îndeplinirii condițiilor de admisibilitate a acesteia, prevăzute de



art.146 lit.a) teza întâi din Constituție și de art.15 alin.(2) din Legea nr.47/1992, sub aspectul titularului dreptului de sesizare, al termenului în care acesta este îndrituit să sesizeze instanța constituțională, precum și al obiectului controlului de constituționalitate. În jurisprudența sa, Curtea a statuat că primele două condiții se referă la regularitatea sesizării instanței constituționale, din perspectiva legalei sale sesizări, iar cea de-a treia vizează stabilirea sferei sale de competență, astfel încât urmează a fi cercetate în ordinea menționată, constatarea neîndeplinirii uneia având efecte dirimante și făcând inutilă analiza celorlalte condiții (a se vedea, în acest sens, Decizia nr.67 din 21 februarie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.223 din 13 martie 2018, paragraful 70, sau Decizia nr.385 din 5 iunie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.488 din 13 iunie 2018, paragraful 32).

19. Sub aspectul titularului dreptului de sesizare, Curtea reține că obiecția ce formează obiectul Dosarului nr.2175A/2020 îndeplinește condițiile de admisibilitate, prevăzute de art.146 lit.a) teza întâi din Constituție, aceasta fiind formulată de Guvernul României, sub semnătura prim-ministrului, care are dreptul de a sesiza Curtea Constituțională pentru exercitarea controlului de constituționalitate *a priori*.

20. Cu privire la termenul în care poate fi sesizată instanța de control constituțional, Curtea reține că Legea pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.78/2019 privind modificarea unor acte normative și stabilirea unor măsuri în domeniul agriculturii, precum și pentru aprobarea unor măsuri fiscal-bugetare a fost adoptată, în procedură de urgență, de Camera Deputaților, în calitate de Cameră decizională, la data de 10 noiembrie 2020, a fost depusă la secretarul general pentru exercitarea dreptului de sesizare cu privire la constituționalitatea legii la aceeași dată, a fost comunicată Guvernului, fiind înregistrată la Cabinetul prim-ministrului cu nr.5/6059 din 12 noiembrie 2020, și, apoi, trimisă la Președintele României pentru promulgare, la data de 12 noiembrie 2020. Obiecția de neconstituționalitate a fost trimisă Curții Constituționale prin poșta electronică la data de 27 noiembrie 2020 și înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.7704 din 27 noiembrie 2020. Ulterior, sesizarea în original a fost transmisă Cuții Constituționale în plic și a fost înregistrată la Curtea



Constituțională cu nr.7704 din 3 decembrie 2020. Potrivit art.15 alin.(2) din Legea nr.47/1992, „În vederea exercitării dreptului de sesizare a Curții Constituționale, cu 5 zile înainte de a fi trimisă spre promulgare, legea se comunică Guvernului, Înaltei Curți de Casație și Justiție, precum și Avocatului Poporului și se depune la secretarul general al Camerei Deputaților și la cel al Senatului. În cazul în care legea a fost adoptată cu procedură de urgență, termenul este de două zile.” Așa cum a reținut Curtea la paragraful 70 al Deciziei nr. 67 din 21 februarie 2018, precitată, o sesizare a Curții Constituționale (i) va fi întotdeauna admisibilă dacă se realizează în interiorul termenelor legale de 5 zile, respectiv 2 zile, prevăzute de art.15 alin.(2) din Legea nr. 47/1992, (ii) va fi admisibilă după depășirea termenului legal prevăzut de Legea nr.47/1992, în interiorul termenelor de promulgare de 20 de zile, respectiv 10 zile, prevăzute de art.77 alin.(1) și (3) din Constituție, însă condiționat de nepromulgarea legii, (iii) va fi admisibilă în ipoteza întreruperii termenului de promulgare, ca urmare a formulării în prealabil a unei alte sesizări de neconstituționalitate, doar dacă s-a realizat în interiorul termenului de promulgare de 20 de zile, respectiv de 10 zile, pe care titularul sesizării l-ar fi avut la dispoziție ipotetic, dacă nu ar fi intervenit cazul de întrerupere a procedurii promulgării. Dimpotrivă, dacă nu sunt întrunite condițiile cu privire la termenele stabilite de lege și de Constituție, sesizarea Curții va fi respinsă ca inadmisibilă. Având în vedere că legea criticată a fost trimisă la promulgare la data de 12 noiembrie 2020, iar Curtea Constituțională a fost sesizată prin poșta electronică, sesizarea fiind înregistrată prima dată la Curtea Constituțională la data de 27 noiembrie 2020, se constată că obiecția a fost formulată cu depășirea termenului legal prevăzut de art.15 alin.(2) din Legea nr.47/1992, însă în interiorul termenului de promulgare de 20 de zile, prevăzut de art.77 alin.(1) teza a doua din Constituție, aspect ce se încadrează în a doua ipoteză din paragraful 70 al Deciziei Curții nr.67 din 21 februarie 2018.

21. Sub aspectul obiectului sesizării, Curtea reține că aceasta vizează Legea pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.78/2019 privind modificarea unor acte normative și stabilirea unor măsuri în domeniul agriculturii, precum și pentru aprobarea unor măsuri fiscal-bugetare, adoptată de Camera Deputaților, în calitate de Cameră



decizională, la data de 10 noiembrie 2020, și care nu a fost promulgată de Președintele României.

22. 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, republicată, să soluționeze obiecția de neconstituționalitate.

23. Analizând temeiurile constituționale invocate în susținerea sesizării de neconstituționalitate, precum și motivarea obiecției formulate, Curtea observă că autorul acesteia formulează atât critici de neconstituționalitate extrinsecă, ce vizează încălcarea principiului bicameralismului prin raportare la prevederile art.61 alin.(2) și ale art.75 din Constituție, pe de o parte, și încălcarea principiului cooperării loiale între autorități prin raportare la prevederile art.1 alin.(3) și (5) din Legea fundamentală, pe de altă parte, cât și critici de neconstituționalitate intrinsecă prin raportare la prevederile art.1 alin.(5) din Constituție, în componenta sa referitoare la calitatea legii, precum și cu referire la principiul securității raporturilor juridice, din perspectiva unicității reglementării în materie.

24. **Examinarea criticilor de neconstituționalitate extrinsecă** privind încălcarea prevederilor art.61 alin.(2) și ale art.75 din Constituție impune analiza parcursului legislativ al legii și compararea formelor pe care le-a avut de la momentul inițierii și până la momentul adoptării, pentru a identifica dacă s-au realizat intervenții de natură să încalce principiul bicameralismului.

25. În aceste condiții, examinând procesul legislativ de adoptare a legii criticate, Curtea reține că forma inițiatorului (Guvernul României) a avut ca unic obiect de reglementare aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.78/2019, în conținutul său regăsindu-se un articol unic: *„Se aprobă Ordonanța de urgență a Guvernului nr.78/2019 privind modificarea unor acte normative și stabilirea unor măsuri în domeniul agriculturii, precum și pentru aprobarea unor măsuri fiscal-bugetare”*.

26. În Expunerea de motive a propunerii legislative, în secțiunea *„Schimbări preconizate”*, la pct.1 s-a reținut că *„Având în vedere situația actuală prezentată anterior, se impune a se prelungi termenul de la care devine obligatorie aplicarea*





amenajamentului pastoral, respectiv începând cu anul 2021, fapt ce conduce la modificarea prevederilor art.10 alin.(1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.34/2013 în regim de urgență, astfel: «Art.10 (1) În vederea accesării fondurilor europene aferente plăților pe suprafață, utilizatorii de pajiști, persoane fizice și juridice, în calitate de proprietari și/sau deținători legali ai dreptului de utilizare a terenului, au obligația ca anual să asigure încărcătura minimă de 0,3 UVM/ha, în oricare din zilele perioadei de pășunat, ori cosirea cel puțin o dată pe an a vegetației. Începând cu anul 2021 este obligatorie aplicarea amenajamentului pastoral.»”, iar, la pct.3, s-a reținut că „În vederea compatibilizării cu acquis-ul comunitar în domeniu, ca urmare a scrisorii Comisiei Europene nr.C(2018) 7121 final din 8 noiembrie 2018 de punere în întârziere în cauza 2017/2180 - având ca obiect incompatibilitatea cu dreptul UE a sistemului de plată defalcată a TVA în aplicare de la 1 ianuarie 2018, se impune eliminarea mecanismului plății defalcate a TVA. Prin abrogarea Ordonanței Guvernului nr.23/2017 privind plata defalcată a TVA, cu modificările și completările ulterioare, dispar obligațiile operatorilor economici de gestionare a acestui mecanism. Executarea silită a sumelor existente în contul de TVA se va aplica în mod corespunzător de către instituțiile de credit, în limita sumei totale a obligațiilor bugetare, astfel cum aceasta este individualizată în adresa de înființare a popririi.”

27. Așa cum rezultă din fișa actului normativ de pe pagina de internet a Senatului, propunerea legislativă a fost înregistrată la Senat, în calitate de Cameră de reflecție, iar la data de 4 februarie 2020, propunerea legislativă a fost prezentată în Biroul permanent al Senatului, ca primă Cameră sesizată, cu nr.L17 din 4 februarie 2020, fiind trimisă pentru raport la Comisia pentru buget, finanțe, activitate bancară și piață de capital, cu termen stabilit la data de 6 februarie 2020, și, pentru aviz, la Comisia pentru agricultură, industrie alimentară și dezvoltare rurală, cu termen stabilit la data de 5 februarie 2020, fără a se primi însă avizul solicitat. La data de 5 februarie 2020, propunerea legislativă a primit raport de admitere fără amendamente de la Comisia pentru buget, finanțe, activitate bancară și piață de capital. Propunerea legislativă a fost adoptată de Senat la



data de 10 februarie 2020, cu respectarea prevederilor art.76 alin.(2) din Constituție, după care a fost transmisă, spre dezbateri, Camerei Deputaților.

28. Ulterior, forma adoptată de Senat a fost transmisă spre dezbateri Camerei Deputaților, unde a fost înregistrată la data de 17 februarie 2020. La data de 25 februarie 2020, a fost primit aviz favorabil, cu amendamente, de la Comisia pentru învățământ, știință, tineret și sport, la data de 3 martie 2020, a fost primit aviz favorabil de la Comisia pentru administrație publică și amenajarea teritoriului, iar, la data de 10 noiembrie 2020, a fost primit raport comun favorabil de la Comisia pentru buget, finanțe și bănci și Comisia pentru agricultură, silvicultură, industrie alimentară și servicii specifice (cu zece amendamente admise și două amendamente respinse). În raportul comun (favorabil) asupra proiectului de Lege pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.78/2019 privind modificarea unor acte normative și stabilirea unor măsuri în domeniul agriculturii, precum și pentru aprobarea unor măsuri fiscal-bugetare, între cele zece amendamente admise, Comisia pentru buget, finanțe și bănci și Comisia pentru agricultură, silvicultură, industrie alimentară și servicii specifice au propus următoarele: la pct.2 din anexa 1 la raport „Articol I. - Se aprobă Ordonanța de urgență a Guvernului nr.78/2019 privind modificarea unor acte normative și stabilirea unor măsuri în domeniul agriculturii, precum și pentru aprobarea unor măsuri fiscalbugetare, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.1031 din 23 decembrie 2019, cu următoarele modificări și completări:”, la pct.4 din anexa 1 la raport „La articolul I, alineatul 1 al articolului 10 se modifică și va avea următorul cuprins: „(1) În vederea accesării fondurilor europene aferente plăților pe suprafață, utilizatorii de pajiști, persoane fizice și juridice, în calitate de proprietari și/sau deținători legali ai dreptului de utilizare a terenului, au obligația ca anual să asigure încărcătura minimă de 0,3 UVM/ha, în oricare din zilele perioadei de pășunat, ori cosirea cel puțin o dată pe an a vegetației. Începând cu data de 1 ianuarie 2022 este obligatorie aplicarea amenajamentului pastoral.”, iar, la pct.9 din anexa la raport „La articolul VI, alineatul (6) se modifică și va avea următorul cuprins: (6) În termenul prevăzut la alin.(5) persoanele care au aplicat mecanismul plății defalcate a TVA care nu au deschis la



*Trezoreria Statului contul prevăzut la art.6 alin.(1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.146/2002, republicată, cu modificările și completările ulterioare, vor comunica unității Trezoreriei Statului contul curent deschis la o instituție de credit în care se transferă sumele respective. În cazul în care aceste persoane nu comunică informații privind contul curent deschis la instituția de credit, în baza unei liste a acestor persoane furnizate de Trezoreria Statului, organul fiscal solicită, în termen de 10 zile de la data primirii listei de la Trezoreria Statului, titularilor de cont aceste informații, pe care le transmite unităților Trezoreriei Statului în vederea transferului sumelor.”*

29. Dezbaterile asupra propunerii legislative au avut loc la data de 10 noiembrie 2020, aceasta fiind adoptată de Camera decizională – Camera Deputaților, cu amendamentele - menționate în paragraful anterior - propuse, în anexa 1 (punctele 2, 4 și 9) la Raportul comun favorabil, de către membrii Comisiei pentru buget, finanțe și bănci și ai Comisiei pentru agricultură, silvicultură, industrie alimentară și servicii specifice. La aceeași dată - 10 noiembrie 2020 - propunerea legislativă a fost depusă la secretarul general al Camerei Deputaților, în vederea exercitării dreptului de sesizare asupra constituționalității legii, iar la data de 12 noiembrie 2020 a fost trimisă Președintelui României, în vederea promulgării. La data de 27 noiembrie 2020, Guvernul a sesizat Curtea Constituțională cu privire la neconstituționalitatea Legii pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.78/2019 privind modificarea unor acte normative și stabilirea unor măsuri în domeniul agriculturii, precum și pentru aprobarea unor măsuri fiscal-bugetare.

30. Având în vedere soluția legislativă introdusă de Camera Deputaților prin dispozițiile art.II din Legea pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.78/2019 privind modificarea unor acte normative și stabilirea unor măsuri în domeniul agriculturii, precum și pentru aprobarea unor măsuri fiscal-bugetare, autorul obiecției susține că în Camera decizională s-a realizat o intervenție de natură să încalce principiul bicameralismului, sens în care invocă jurisprudența Curții Constituționale în materie.



31. Curtea reține, în acest sens, că a dezvoltat, prin deciziile sale, o veritabilă doctrină a bicameralismului și a modului în care acest principiu este reflectat în procedura de legiferare. Astfel, principiul bicameralismului se reflectă nu numai în dualismul instituțional din cadrul Parlamentului, care este format din Camera Deputaților și Senat, ci și în cel funcțional. În același timp, ținând seama de indivizibilitatea Parlamentului ca organ reprezentativ al poporului român și de unicitatea sa ca autoritate legiuitoare a țării, Constituția nu permite adoptarea unei legi de către o singură Cameră, fără ca proiectul de lege/propunerea legislativă să fi fost dezbătut/ă și de către cealaltă Cameră (Decizia nr.710 din 6 mai 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.358 din 28 mai 2009, Decizia nr.89 din 28 februarie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.260 din 13 aprilie 2017, paragraful 53, Decizia nr.679 din 30 septembrie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.1046 din 9 noiembrie 2020, paragrafele 30-36).

32. Ca urmare, dezbateră 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. Așa fiind, modificările și completările pe care Camera decizională le aduce proiectului de lege sau propunerii legislative adoptate de prima Cameră sesizată trebuie să se raporteze la materia și la forma în care a fost reglementată de prima Cameră. Altfel, se ajunge la situația ca o singură Cameră, și anume Camera decizională, să legifereze, ceea ce contravine principiului bicameralismului (Decizia nr.472 din 22 aprilie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.336 din 30 aprilie 2008, și Decizia nr.89 din 28 februarie 2017, precitată, paragraful 53).

33. Curtea a stabilit două criterii esențiale pentru a se determina cazurile în care, prin procedura parlamentară, se încalcă principiul bicameralismului, și anume: 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. Întrunirea celor două 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, din procesul legislativ, a primei Camere sesizate (Decizia nr.710 din 6 mai 2009, precitată, 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, Decizia nr.89 din 28 februarie 2017, precitată, paragraful 54, Decizia nr.377 din 31 mai 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.586 din 21 iulie 2017, paragraful 44, Decizia nr.561 din 18 septembrie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.922 din 1 noiembrie 2018, paragraful 34, Decizia nr.404 din 6 iunie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.580 din 16 iulie 2019, paragraful 77, și Decizia nr.154 din 6 mai 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.398 din 15 mai 2020; paragraful 65). Stabilind limitele principiului bicameralismului, Curtea a apreciat că aplicarea acestui principiu nu poate avea ca efect deturnarea rolului de Cameră de reflecție al primei Camere sesizate, în sensul că aceasta ar fi Camera care ar fixa în mod definitiv conținutul proiectului de lege/prounerii legislative (și, practic, conținutul normativ al viitoarei legi), ceea ce ar avea drept consecință faptul că cea de-a doua Cameră, Camera decizională, nu ar mai avea posibilitatea să modifice ori să completeze legea adoptată de Camera de reflecție, ci doar posibilitatea să o aprobe sau să o respingă. Sub aceste aspecte este de netăgăduit că principiul bicameralismului presupune atât conlucrarea celor două Camere în procesul de elaborare a legilor, cât și obligația acestora de a-și exprima prin vot poziția cu privire la adoptarea legilor (Decizia nr.1 din 11 ianuarie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.53 din 23 ianuarie 2012, și Decizia nr.89 din 28 februarie 2017, precitată, paragraful 55). Bicameralismul nu înseamnă că ambele Camere trebuie să se pronunțe asupra unei soluții legislative identice, astfel că în Camera decizională pot să existe abateri de la forma adoptată de Camera de reflecție, dar fără schimbarea obiectului esențial al proiectului de lege/prounerii legislative. A nega posibilitatea Camerei decizionale de a se îndepărta de la forma votată în Camera de reflecție ar însemna limitarea rolului său constituțional,



iar caracterul decizional atașat acesteia ar deveni iluzoriu. S-ar ajunge astfel la un veritabil mimetism, în sensul că cea de-a doua Cameră s-ar identifica, în ceea ce privește activitatea sa legislativă, cu prima Cameră, neputându-se îndepărta în niciun fel de la soluțiile legislative pentru care a optat prima Cameră, ceea ce este contrar, până la urmă, chiar ideii de bicameralism. Prin urmare, nu se poate susține încălcarea principiului bicameralismului atât timp cât legea adoptată de Camera decizională se referă la aspectele principale pe care le-a avut în vedere proiectul de lege/propunerea legislativă în forma sa însușită de Camera de reflecție. În acest sens, modificările aduse formei adoptate de Camera de reflecție trebuie să cuprindă o soluție legislativă care păstrează concepția de ansamblu a acesteia și să fie adaptate în mod corespunzător, prin stabilirea unei soluții legislative alternative/complementare care nu se abate de la forma adoptată de Camera de reflecție, în condițiile în care aceasta este mai cuprinzătoare sau mai bine articulată în cadrul ansamblului legii, cu realizarea anumitor coroborări inerente oricărei modificări (Decizia nr.765 din 14 decembrie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.134 din 21 februarie 2017, paragrafele 37 și 38).

34. Prevederile art.75 alin.(3) din Constituție, folosind sintagma „*decide definitiv*” cu privire la Camera decizională, nu exclud, ci, dimpotrivă, presupun ca proiectul de lege/propunerea legislativă adoptat/ă de prima Cameră sesizată să fie dezbătut/ă în Camera decizională, unde i se pot aduce modificări și completări. Curtea a subliniat însă că, în acest caz, Camera decizională nu poate să modifice substanțial obiectul de reglementare și configurația inițiativei legislative, cu consecința deturnării de la finalitatea urmărită de inițiator (Decizia nr.624 din 26 octombrie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.937 din 22 noiembrie 2016, Decizia nr.89 din 28 februarie 2017, precitată, paragraful 56, și Decizia nr.154 din 6 mai 2020, precitată, paragraful 66).

35. Așa fiind, modificările și completările pe care Camera decizională le aduce propunerii legislative adoptate de prima Cameră sesizată trebuie să se raporteze la materia avută în vedere de inițiator și la forma în care a fost reglementată de prima Cameră. Altfel, se ajunge la situația ca o singură Cameră, și anume Camera decizională,



să legifereze în mod exclusiv, ceea ce contravine principiului bicameralismului (Decizia nr.472 din 22 aprilie 2008, precitată, și Decizia nr.62 din 7 februarie 2017, precitată, paragraful 28).

36. Legea este, cu aportul specific al fiecărei Camere, opera întregului Parlament, astfel că autoritatea legiuitoare trebuie să respecte principiile constituționale în virtutea cărora o lege nu poate fi adoptată de către o singură Cameră (Decizia nr.1.029 din 8 octombrie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 720 din 23 octombrie 2008, Decizia nr.3 din 15 ianuarie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.71 din 29 ianuarie 2014, Decizia nr.355 din 25 iunie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 509 din 8 iulie 2014, paragraful 38, Decizia nr.624 din 26 octombrie 2016, precitată, paragraful 39, Decizia nr.765 din 14 decembrie 2016, precitată, paragraful 29, Decizia nr.62 din 7 februarie 2017, precitată, paragraful 32, Decizia nr.377 din 31 mai 2017, precitată, paragraful 48, Decizia nr.404 din 6 iunie 2019, precitată, paragraful 79, și Decizia nr.154 din 6 mai 2020, precitată, paragraful 67).

37. Analizând parcursul legislativ al legii criticate, comparând formele pe care aceasta le-a avut de la momentul inițierii și până la momentul adoptării, în raport cu susținerile autorului sesizării și având în vedere jurisprudența instanței de control constituțional în materie, Curtea constată că, în forma sa inițială, adoptată de Senat, propunerea legislativă cu titlul „Lege pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.78/2019 privind modificarea unor acte normative și stabilirea unor măsuri în domeniul agriculturii, precum și pentru aprobarea unor măsuri fiscal-bugetare” conținea un articol unic care avea ca scop aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.78/2019 privind modificarea unor acte normative și stabilirea unor măsuri în domeniul agriculturii, precum și pentru aprobarea unor măsuri fiscal-bugetare. Curtea reține că o primă modificare a articolului unic, adoptată în Camera decizională - Camera Deputaților, este în sensul aprobării Ordonanței de urgență a Guvernului nr.78/2019 privind modificarea unor acte normative și stabilirea unor măsuri în domeniul agriculturii, precum și pentru aprobarea unor măsuri fiscal-bugetare, publicată în



Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.1031 din 23 decembrie 2019, cu modificările enumerate la punctele 1 și 2 ale art.I al legii și care privesc(i)pe de o parte, art.I al Ordonanței de urgență a Guvernului nr.78/2019, în sensul că la alin.(1) al art.10 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.34/2013 privind organizarea, administrarea și exploatarea pajiștilor permanente și pentru modificarea și completarea Legii fondului funciar nr.18/1991, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.267 din 13 mai 2013, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr.86/2014, cu modificările și completările ulterioare, se prorogă termenul referitor la respectarea obligației implementării amenajamentelor pastorale, („începând cu data de 1 ianuarie 2022”), iar, (ii) pe de altă parte, art.VI al Ordonanței de urgență a Guvernului nr.78/2019, în sensul că, la alineatul (6) teza a doua, termenul de 10 zile [în care organul fiscal poate solicita titularilor de cont - care nu au deschis la Trezoreria Statului contul prevăzut la art.6 alin.(1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.146/2002, republicată, cu modificările și completările ulterioare, dar au deschis un cont curent la o instituție de credit - informații cu privire la conturile deschise la o instituție de credit pe care le transmite unităților Trezoreriei Statului în vederea transferului disponibilului existent în soldul conturilor de TVA] se va calcula „de la data primirii listei de la Trezoreria Statului”, iar nu „de la data primirii solicitării de la Trezoreria Statului”.

38. Curtea reține că, deși modificările anterior menționate determină o deosebire de conținut juridic și, respectiv, o configurație semnificativ diferită între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului, acestea nu se abat de la scopul inițial al legii, de la concepția originară a actului normativ, în sensul de voință politică a autorilor propunerii legislative, aceea de a aproba Ordonanța de urgență a Guvernului nr.78/2019 privind modificarea unor acte normative și stabilirea unor măsuri în domeniul agriculturii, precum și pentru aprobarea unor măsuri fiscal-bugetare. Normele cu privire la care Camera Deputaților a operat modificări, în art.I punctele 1 și 2 al legii, privesc, pe de o parte, respectarea obligației implementării amenajamentelor pastorale, iar, pe de altă, parte, compatibilizarea sistemului de plată defalcată a TVA, încadrându-se în obiectul de reglementare al Ordonanței de urgență a Guvernului nr.78/2019, ce





urmează a fi aprobată prin legea criticată. Prin urmare, Curtea constată că, modificând și completând articolul unic al legii, prin reglementarea art.I punctele 1 și 2 din lege, Camera decizională a acționat în sfera sa de competență, în condițiile în care modificările operate nu se abat de la scopul urmărit de inițiatoriul propunerii legislative, ci constituie expresia unei reglementări corespunzătoare cu finalitatea legii. Așadar, deși există diferențe de redactare între cele două forme ale legii adoptate de cele două Camere, Camera decizională și-a exercitat dreptul propriu de a aduce modificări dispozițiilor care au făcut obiectul inițiativei legislative. Așa cum a statuat Curtea prin Decizia nr.624 din 26 octombrie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.937 din 22 noiembrie 2016, art.75 alin.(3) din Constituție, atunci când folosește sintagma „*decide definitiv*” cu privire la Camera decizională, nu exclude, ci, dimpotrivă, presupune ca proiectul sau propunerea legislativă adoptat/ă de prima Cameră sesizată să fie dezbătut/ă în Camera decizională, unde i se pot aduce modificări și completări.

39. Curtea constată însă că, din perspectiva respectării principiului bicameralismului, este discutabilă soluția legislativă introdusă în Camera Deputaților la art.II al legii, și anume dispozițiile potrivit cărora „*Pe durata stării de alertă, piețele agroalimentare în spații închise, târgurile, bălciurile, piețele mixte și volante, talciocurile, așa cum sunt definite potrivit dispozițiilor art.7 alin.(1) din Hotărârea Guvernului nr.348/2004 privind exercitarea comerțului cu produse și servicii de piață în unele zone publice, cu modificările și completările ulterioare, își vor putea continua activitatea, cu respectarea restricțiilor referitoare la distanțarea socială și a măsurilor de protecție sanitară.*”

40. Astfel, din documentele privind inițierea și desfășurarea procesului legislativ în cauză, și anume propunerea legislativă depusă de inițiator împreună cu expunerea de motive, forma legii care a fost adoptată de Senat, ca primă Cameră sesizată, și, respectiv, cea adoptată de Camera Deputaților, în calitate de Cameră decizională, Curtea constată, în acord cu susținerile autorului sesizării, că soluția legislativă din art.II al legii nu se regăsește în intenția de reglementare și în forma legii



adoptate de Senat, formă care vizează exclusiv aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.78/2019 privind modificarea unor acte normative și stabilirea unor măsuri în domeniul agriculturii, precum și pentru aprobarea unor măsuri fiscal-bugetare.

41. Curtea constată că soluția legislativă reglementată de dispozițiile art.II, nou-introdus în Camera decizională, ce privește activitatea piețelor agroalimentare în spații închise, a târgurilor, a bâlciurilor, a piețelor mixte și volante, a talciocurilor pe durata stării de alertă, ca măsură având drept scop prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19, nu are legătură cu contextul normativ vizat de inițiatorul propunerii legislative, context ce se limitează la aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.78/2019 privind modificarea unor acte normative și stabilirea unor măsuri în domeniul agriculturii, precum și pentru aprobarea unor măsuri fiscal-bugetare. Așadar, Curtea constată că, prin introducerea art.II din lege, Camera Deputaților, în calitate de Cameră decizională, modifică substanțial obiectul de reglementare și conținutul legii în raport cu forma inițiatorului adoptată de Camera de reflecție, formă care nu vizează stabilirea măsurilor ce se aplică pe durata stării de alertă pe teritoriul României pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19.

42. Întrucât completarea adusă de Camera decizională propunerii legislative adoptate de Camera de reflecție nu se raportează la materia avută în vedere de inițiator și la forma de reglementare aprobată de prima Cameră sesizată, Curtea constată că o singură Cameră, și anume Camera decizională, a legiferat în mod exclusiv, ceea ce contravine principiului bicameralismului. Așadar, Curtea constată că este întemeiată critica de neconstituționalitate extrinsecă formulată de autorul obiecției, având în vedere faptul că adăugarea în Camera decizională a dispozițiilor art.II din lege este de natură să determine o modificare de concepție a reglementării, contrară principiului bicameralismului, în sensul că reglementarea analizată nu mai este circumscrisă adoptării unor măsuri în domeniul agriculturii, precum și a unor măsuri fiscal-bugetare.

43. Prin urmare, Curtea constată că Legea pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.78/2019 privind modificarea unor acte normative și stabilirea unor măsuri în domeniul agriculturii, precum și pentru aprobarea unor măsuri fiscal-bugetare



este neconstituțională, în ansamblul său, întrucât încalcă prevederile constituționale ale art.61 alin.(2) referitor la structura Parlamentului și ale art.75 privind sesizarea Camerelor.

44. În aceste condiții, întrucât legea criticată este neconstituțională, în ansamblul său, Curtea reține că nu mai este cazul să examineze critica de neconstituționalitate extrinsecă ce vizează încălcarea principiului cooperării și colaborării loiale între autorități prin raportare la prevederile art.1 alin.(3) și (5) din Legea fundamentală.

45. Totodată, în jurisprudența sa, Curtea a reținut că, în condițiile constatării neconstituționalității extrinseci a unei legi ce constituie obiectul controlului de constituționalitate *priori*, nu se mai impune analiza celorlalte critici de neconstituționalitate formulate (Decizia nr.58 din 12 februarie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.205 din 13 martie 2020, paragraful 62, Decizia nr.155 din 6 mai 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.473 din 4 iunie 2020, paragraful 78, și Decizia nr.679 din 30 septembrie 2020, precitată, paragraful 42). În aceste condiții, având în vedere jurisprudența constantă a Curții, Curtea nu va examina critica de neconstituționalitate intrinsecă formulată de autorul obiecției de neconstituționalitate.

46. În ceea ce privește efectele deciziei prin care Curtea, în cadrul controlului anterior promulgării, constată neconstituționalitatea unei legi în ansamblul său, iar nu doar a unor dispoziții din cuprinsul acesteia, Curtea reține că, în temeiul prevederilor art.147 alin.(4) din Legea fundamentală și având în vedere jurisprudența sa în materie - Parlamentului îi revine obligația de a constata încetarea de drept a procesului legislativ. Curtea a arătat în jurisprudența sa că situația determinată de constatarea neconstituționalității legii în ansamblul său are efect definitiv cu privire la acel act normativ, consecința fiind încetarea procesului legislativ în privința respectivei reglementări (Decizia nr.619 din 11 octombrie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 6 din 4 ianuarie 2017, Decizia nr. 139 din 13 martie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 336 din 3 mai 2019, paragraful 88, și Decizia nr. 155 din 6 mai 2020, citată anterior, paragraful 79).



47. 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 obiecția de neconstituționalitate formulată de Guvernul României și constată că Legea pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.78/2019 privind modificarea unor acte normative și stabilirea unor măsuri în domeniul agriculturii, precum și pentru aprobarea unor măsuri fiscal-bugetare 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 16 decembrie 2020.

**PREȘEDINTELE**  
**CURȚII CONSTITUȚIONALE**

**Prof.univ.dr. Valer Dorneanu**

**MAGISTRAT-ASISTENT,**

**Mihăela Ionescu**

