



ROMÂNIA
CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
CABINETUL PREȘEDINTELUI

105/19.12.2020

SENAT
PREȘEDINTE
Nr. I. 2362
Data 11.XII.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

Dosarul nr.605A/2020

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
REGISTRATURĂ JURISDICTIONALĂ
NR. 8013 / 11 DEC 2020

Domnului
ROBERT-MARIUS CAZANCIUC
VICEPREȘEDINTE AL SENATULUI

Vă comunicăm, alăturat, în copie, Decizia Curții Constituționale nr.776 din 28 octombrie 2020, prin care Curtea Constituțională, cu unanimitate de voturi, a admis obiecția de neconstituționalitate formulată de 51 de deputați aparținând grupurilor parlamentare ale Partidului Uniunea Salvați România, Uniunii Democrate Maghiare din România, Partidului Național Liberal, Grupului minorităților, precum și de deputați neafiliați și a constatat că Legea privind comasarea terenurilor agricole deținute de asociațiile agricole constituite de unitățile de cult este neconstituțională în ansamblul său.

Vă asigurăm, domnule Vicepreședinte, de deplina noastră considerație.

PREȘEDINTE,

PROF.UNIV.DR. VALER DORNEANU

ROMÂNIA
CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

Dosarul nr.605A/2020

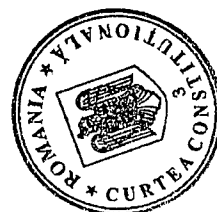
DECIZIA nr.776
din 28 octombrie 2020

asupra obiecției de neconstituționalitate
a Legii privind comasarea terenurilor agricole deținute de asociațiile agricole
constituite de unitățile de cult

Valer Dorneanu	- președinte
Cristian Deliorga	- judecător
Marian Enache	- judecător
Daniel-Marius Morar	- judecător
Mona-Maria Pivniceru	- judecător
Gheorghe Stan	- judecător
Livia-Doina Stanciu	- judecător
Elena-Simina Tănăsescu	- judecător
Varga Attila	- judecător
Marieta Safta	- prim-magistrat-asistent

1. Pe rol se află soluționarea obiecției de neconstituționalitate referitoare la Legea privind comasarea terenurilor agricole deținute de asociațiile agricole constituite de unitățile de cult, formulată de un număr de 51 de deputați și 5 senatori aparținând grupurilor parlamentare ale Partidului Uniunea Salvați România, Uniunii Democrate Maghiare din România, Partidului Național Liberal, Grupului minorităților naționale, precum și de deputați neafiliați.

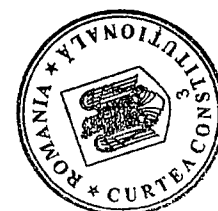
2. Sesizarea a fost formulată în temeiul art.146 lit.a) teza întâi din Constituție, al art.11 alin.(1) lit.A.a) și al art.15 din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, a fost înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.2517 din 18 mai 2020 și constituie obiectul Dosarului nr.605 A/2020.



3. În motivarea obiecției de neconstituționalitate, autorii acesteia se referă, mai întâi, la derularea procedurii legislative cu privire la actul normativ criticat, arătând că acesta a fost inițiat de către un grup de deputați în anul 2019, cu denumirea „*Propunere legislativă privind comasarea terenurilor agricole deținute de asociațiile agricole constituite de unitățile de cult*”. Potrivit expunerii de motive atașate propunerii legislative, scopul legii este perfectarea unor schimburi imobiliare între asociațiile agricole constituite de unitățile de cult și Agenția Domeniilor Statului, astfel încât asociațiile să beneficieze de suprafețe de teren comasate, iar Agenția Domeniilor Statului să primească terenuri de suprafețe egale cu cele cedate, dar situate la nivelul mai multor localități de pe raza județelor. Este detaliat apoi parcursul legislativ la Senat și, respectiv, la Camera Deputaților. În continuare sunt expuse motivele de neconstituționalitate ale legii, reținute, în esență, în cele ce urmează.

(1) Susținerea privind încălcarea art.1 alin.(5) coroborat cu art.135 alin.(1) lit.a) din Constituție

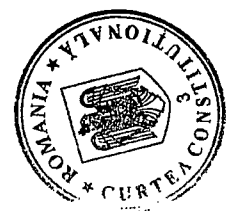
4. Se arată că, potrivit art.2 din lege, „*Terenurile agricole din extravilan, prevăzute la art.1 aflate în proprietatea asociației agricole a unităților de cult, precum și cele dobândite ulterior de această asociație prin donație de la unitățile de cult care au beneficiat de reconstituirea dreptului de proprietate asupra terenurilor agricole ce au aparținut acestora, conform prevederilor Legii fondului funciar nr. 18/1991, republicată, cu modificările și completările ulterioare, și ale Legii nr. 169/1997 pentru modificarea și completarea Legii fondului funciar nr.18/1991, cu modificările și completările ulterioare, vor fi reorganizate prin comasare la cererea asociației agricole prin schimburi de terenuri, de suprafețe egale, cu Agenția Domeniilor Statului pe amplasamente agreeate*”, schimburi care, potrivit art. 4 alin. (1) din lege, urmează a fi făcute „*fără plata unor diferențe între valorile de circulație a terenurilor*”. Totodată, potrivit art. 5 din lege, „*prin derogare de la prevederile Legii nr.227/2015 privind Codul fiscal, cu modificările și completările ulterioare, transferurile drepturilor de proprietate realizate în*



condițiile prezentei legi sunt scutite de la plata impozitului pe venitul obținut din transferul terenurilor agricole.”

5. În opinia autorilor sesizării, măsurile instituite prin dispozițiile citate constituie ajutoare de stat. Astfel, potrivit art. 2 alin. (1) lit. d) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 77/2014, prin ajutor de stat se înțelege *„avantaj economic acordat din surse sau resurse de stat ori gestionate de stat, sub orice formă, care denaturează sau amenință să denatureze concurența prin favorizarea anumitor întreprinderi sau sectoare de producție, în măsura în care acestea afectează schimburile comerciale dintre statele membre”*. Având în vedere că schimburile de terenuri nu sunt supuse regulilor economiei de piață, realizându-se *„fără plata unor diferențe între valorile de circulație a terenurilor”*, precum și faptul că beneficiarii schimburilor sunt scutiți de la plata impozitului pe venitul obținut din operațiune, ține de domeniul evidenței faptul că legea instituie un avantaj economic în beneficiul asociațiilor agricole ale unităților de cult. Potrivit art. 2 alin. (1) lit. Ț) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 77/2014, prin surse sau resurse de stat se înțelege *„fonduri publice sau ale autorităților instituțiilor ori întreprinderilor publice”*, categorie căreia se circumscriu și fondurile gestionate de Agenția Domeniilor Statului, instituție publică având personalitate juridică, finanțată integral de la bugetul de stat, în subordinea Ministerului Agriculturii și Dezvoltării Rurale. Potrivit art. 2 alin. (1) lit. p) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 77/2014, prin întreprindere se înțelege *„orice entitate, indiferent de statutul juridic și de modul de finanțare, inclusiv entitățile nonprofit, care desfășoară o activitate economică.”*

6. Prin urmare, sub aspectul evaluării existenței ajutorului de stat, nu are nicio relevanță împrejurarea că asociațiile agricole ale unităților de cult nu au scop lucrativ, ci doar împrejurarea că acestea desfășoară o activitate economică. Or, chiar scopul declarat al actului normativ, statuat la art. 1 din lege, este crearea unor structuri de exploatare a suprafețelor agricole deținute de asociațiile agricole ale unităților de cult și creșterea potențialului de exploatare a acestora prin dezvoltarea unor ferme sau exploatații agricole viabile economic. De altfel, având în vedere și



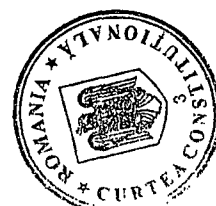
faptul că legislația în vigoare permite și în prezent Agenției Domeniilor Statului efectuarea de schimburi de terenuri, se poate concluziona că prin legea analizată s-a urmărit sustragerea de la regulile economiei de piață, în dauna intereselor statului, a operațiunilor de schimb având ca obiect terenurile indicate la art.1 din lege, cu scopul declarat de a crește viabilitatea economică a întreprinderilor exploatate de o categorie de persoane juridice de drept privat, respectiv de asociațiile agricole ale unităților de cult.

7. Așadar, instituind posibile măsuri de natura ajutoarelor de stat, la redactarea legii trebuia avută în vedere necesitatea respectării dispozițiilor Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 77/2014, precum și ale Legii concurenței nr. 21/1996. Astfel, cu titlu de exemplu, propunerea legislativă ar fi trebuit supusă avizului Consiliului Concurenței [a se vedea secțiunea a 3-a din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 77/2014 și art. 25 alin.(1) lit. 1) și alin. (3) din Legea nr. 21/1996] și, după caz, notificării Comisiei Europene (a se vedea secțiunea a 4-a din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 77/2014), potrivit art. 2 alin.(1) lit. f) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 77/2014, ajutorul acordat fără respectarea procedurilor naționale și ale Uniunii Europene în domeniul ajutorului de stat fiind ilegal. Astfel, dată fiind materia de reglementare a propunerii legislative în discuție, era obligatoriu să fi fost solicitat avizul Consiliului Concurenței, în vederea efectuării analizei de conformitate a legii cu dispozițiile naționale și europene din materia ajutorului de stat.

8. Prin urmare, se apreciază că nerespectarea dispozițiilor Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 77/2014 și ale Legii nr. 21/1996 determină încălcarea art.1 alin.(5) din Constituție, potrivit căruia „În România, respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie”, coroborat cu art. 135 alin. (2) lit. a), potrivit căruia „Statul trebuie să asigure (...) protecția concurenței loiale”.

(2) Susținerea privind încălcarea principiului egalității în fața legii

9. Invocându-se jurisprudența constantă a Curții Constituționale referitoare la interpretarea și aplicarea dispozițiilor art.16 din Constituție, se arată că, în speță,

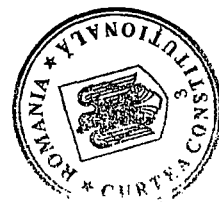


pentru a beneficia de măsurile dispuse de lege, respectiv de posibilitatea inițierii unui schimb de terenuri agricole de dimensiuni egale, fără luarea în considerare a valorii de piață a acestora, cu Agenția Domeniilor Statului (art. 2 din lege), precum și de scutirea de la plata impozitului pe venit obținut din operațiune (art. 5 din lege), se impune ca cerință obligatorie ca asociații să aibă calitatea de unități de cult. Or, diferența de tratament juridic față de celelalte entități fără scop lucrativ care desfășoară activități agricole nu are nicio justificare obiectivă și rațională, legea instituind, așadar, un veritabil privilegiu în favoarea asociațiilor unităților de cult, încălcând astfel principiul egalității în fața legii, statuat la art. 16 din Constituție.

(3) *Susținerea privind încălcarea principiului calității legii*

10. Cu raportare la jurisprudența Curții Constituționale prin care s-a statuat asupra exigențelor de calitate a legii, se susține că mai multe dispoziții ale legii criticate nu sunt suficient conturate, generând posibile dubii în interpretare. Astfel, sintagma „*asociații agricole*” nu are o consacrară legală. Legea nr. 36/1991 privind societățile agricole și alte forme de asociere în agricultură reglementează expres doar organizarea și funcționarea societăților agricole, iar, pe de altă parte, deși, potrivit Ordonanței nr.37/2005 privind recunoașterea și funcționarea grupurilor și organizațiilor de producători, pentru comercializarea produselor agricole și silvice, grupurilor de producători din domeniul agricol li se recunoaște dreptul de a se organiza sub formă de asociații, acestea vor fi supuse dreptului comun reprezentat de Ordonanța nr.26/2000 cu privire la asociații și fundații. Deci, legea care face obiectul prezentei sesizări introduce o nouă categorie de asociații, însă fără a fi reglementată în niciun fel regimul juridic, aspect de natură a crea dificultăți în identificarea asociațiilor care vor beneficia de prevederile sale.

11. De asemenea, sintagma „*asociații (...) ale unităților de cult*” este lipsită de precizie, având în vedere că asociațiile nu sunt susceptibile de a face obiectul dreptului de proprietate. Potrivit art. 4 din Ordonanța Guvernului nr.77/2000 „*Asociația este subiectul de drept constituit de trei sau mai multe persoane care, pe baza unei înțelegeri, pun în comun și fără drept de restituire contribuția materială,*



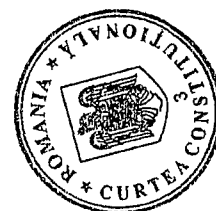
cunoștințele sau aportul lor în muncă pentru realizarea unor activități în interes general, al unor colectivități sau, după caz, în interesul lor personal nepatrimonial”.

Astfel, aportul asociațiilor la constituirea patrimoniului nu le conferă niciun drept patrimonial asupra bunurilor asociației, în caz de dizolvare, potrivit art. 60 din Ordonanța Guvernului nr. 77/2000, bunurile rămase urmând a fi transmise către persoane juridice de drept privat sau de drept public cu scop identic sau asemănător.

12. Se mai arată că, la art.1, folosirea participiului „*deținut*” este improprie, întrucât nu este armonizată cu terminologia dreptului civil, aspect de natură a afecta previzibilitatea și claritatea normei. În acest sens, se arată că, potrivit limbajului juridic, prin „deținere” se înțelege mai degrabă apropierea bunului sub forma deținerii precare, deși din ansamblul actului normativ ar reieși că legiuitorul a dorit să aibă în vedere mai degrabă terenurile agricole aflate în proprietatea asociațiilor agricole ale unităților de cult. Prin urmare, nu este clar dacă sfera de aplicare a legii vizează doar terenurile agricole aflate în proprietatea asociațiilor sau se extinde și asupra celor aflate în administrarea, concesiunea sau folosința sa.

13. De asemenea, la art. 2, sintagma „*precum și cele dobândite ulterior de această asociație prin donație de la unitățile de cult*” este neclară, nefiind corelată în mod corespunzător cu dispozițiile art. 1. Astfel, art. 2 cuprinde o trimitere la terenurile prevăzute la art. 1, respectiv la terenurile agricole din extravilan deținute de către asociațiile agricole ale unităților de cult organizate. După cum lesne se poate observa, art. 1 are în vedere toate aceste terenuri, indiferent de data sau de modul de dobândire a acestora de către asociație. Prin urmare, mențiunea „*precum și cele dobândite ulterior de această asociație prin donație de la unitățile de cult*” este superfluă și afectează claritatea și previzibilitatea normei.

14. Reglementarea art.4, având ca obiect stabilirea procedurii aplicabile schimbului de terenuri, este lacunară și nu se corelează cu reglementarea contractului de schimb din Codul civil. De asemenea, dispoziția menționată nu se corelează nici cu dispozițiile Legii nr. 268/2001, care stabilesc, printre altele, că Agenția Domeniilor Statului exercită în numele statului prerogativele dreptului de proprietate



asupra terenurilor cu destinație agricolă aparținând domeniului privat al statului, sens în care poate efectua inclusiv schimburi de terenuri cu destinație agricolă în vederea concesiunii sau arendării acestora pentru realizarea de exploatații agricole optime, schimburi admise însă numai în cadrul aceluiași județ.

15. Prin urmare, dispozițiile Legii privind comasarea terenurilor agricole deținute de asociațiile agricole constituite de unitățile de cult încalcă principiul calității legii, statuat la art. 1 alin. (5) din Constituție.

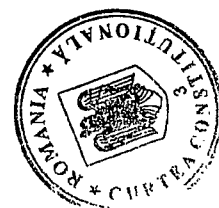
16. În considerarea motivelor anterior expuse, se solicită Curții Constituționale admiterea sesizării și constatarea neconstituționalității Legii privind comasarea terenurilor agricole deținute de asociațiile agricole constituite de unitățile de cult.

17. În conformitate cu dispozițiile art.16 alin.(2) și ale art.17 din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, sesizarea a fost comunicată președinților celor două Camere ale Parlamentului și Guvernului pentru a comunica punctele lor de vedere.

18. **Președintele Camerei Deputaților** a transmis punctul său de vedere cu Adresa înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.2/3682 din 5 iunie 2020, prin care apreciază că sesizarea formulată este neîntemeiată.

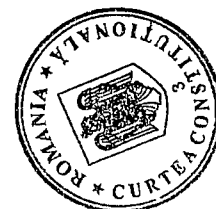
19. Astfel, referitor la argumentele invocate de către autorii sesizării cu privire la pretinsa încălcare a art.1 alin.(5) coroborat cu art.135 alin.(2) lit. a) din Constituție, se apreciază că nu pot fi reținute.

20. Se arată că legea criticată nu reglementează un ajutor de stat în beneficiul asociațiilor agricole constituite de unitățile de cult. Pentru ca o anumită măsură să fie considerată ajutor de stat, este necesară îndeplinirea cumulativă a condițiilor prevăzute de art.2 alin.(1) lit. d) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.77/2014, respectiv: să se acorde un avantaj economic; avantajul să fie acordat din surse sau resurse de stat ori gestionate de stat; avantajul acordat să denatureze ori să amenințe să denatureze concurența prin favorizarea anumitor întreprinderi sau sectoare de producție; măsura să afecteze schimburile comerciale între statele membre (ale



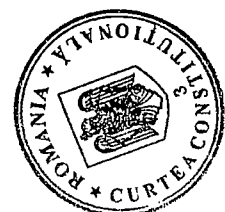
Uniunii Europene). Din perspectiva Curții de Justiție a Uniunii Europene, calificarea „ajutorului de stat” în sensul art.107 alin.(1) din Tratatul privind Funcționarea Uniunii Europene presupune, de asemenea, întrunirea a patru condiții: existența unei intervenții a statului sau prin intermediul resurselor de stat; această intervenție să fie de natură să afecteze schimburile comerciale dintre statele membre; să acorde un avantaj selectiv beneficiarului său și să denatureze sau să amenințe să denatureze concurența (Hotărârea din 15 mai 2019, Achema și alții, C-706/17, EU:C:2019:407, punctul 46).

21. Cu privire la verificarea îndeplinirii condițiilor pentru ca măsurile cuprinse în legea supusă controlului de constituționalitate să fie considerate ajutor de stat, se mai arată că, potrivit art. 2 din lege, terenurile agricole situate în extravilan aflate în proprietatea asociațiilor agricole ale unităților de cult vor fi reorganizate prin comasare la cererea asociațiilor agricole prin schimburi de terenuri, de suprafețe egale, cu Agenția Domeniilor Statului pe amplasamente agreate. Totodată, prevederile art. 4 alin. (2) din legea criticată prevăd că Agenția Domeniilor Statului va comunica asociației agricole una sau mai multe propuneri cu privire la amplasamentul și suprafața terenului sau, după caz, terenurilor disponibile pentru realizarea schimbului imobiliar. Din interpretarea coroborată a acestor dispoziții legale, rezultă că legea nu acordă asociației agricole dreptul de a selecta terenuri mai valoroase decât cele proprii din cadrul patrimoniului Agenției Domeniilor Statului, ci acesteia îi revin atribuțiile de a propune terenuri în vederea perfectării operațiunilor de schimb, având rezervată prerogativa unui drept de apreciere extins cu privire la propunerile de schimb. În aceste condiții, ipoteza prezentată de către autorii sesizării de neconstituționalitate în sensul în care asociațiile agricole ar beneficia de eventualele diferențe de valoare între terenurile supuse schimbului imobiliar este pur speculativă, întrucât dreptul de apreciere și selecție cu privire la terenurile, din patrimoniul Agenției Domeniului Statului, ce vor fi propuse în vederea schimbului imobiliar aparține autorității publice, asociațiile agricole neavând pârghii legale pentru a determina autoritatea publică să le atribuie la schimb



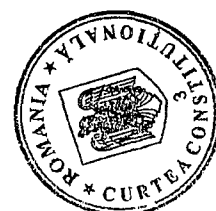
terenuri aflate pe un anumit amplasament sau cu o valoare superioară terenurilor proprii. Mai mult, se pornește de la prezumția că un eventual surplus de valoare rezultat în urma perfectării schimbului ar fi în favoarea asociațiilor, fapt care însă nu reiese din cadrul dispozițiilor actului normativ, pe când, dimpotrivă, dezechilibrul care a determinat introducerea în cuprinsul actului normativ criticat a prevederilor conform cărora perfectarea schimbului nu ar presupune plata unor diferențe între valorile de circulație ale terenurilor se poate manifesta mai degrabă în primul rând în favoarea statului, prin aceea că Agenția Domeniilor Statului nu ar urma să acorde o plată pentru echilibrarea valorii loturilor de teren ce ar face obiectul schimbului. În jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene s-a reținut faptul că sunt considerate ajutoare selective avantajele economice pe care întreprinderea beneficiară nu le-ar fi putut obține în condiții de piață normală (Hotărârea din 10 ianuarie 2006, Cassa di Risparmio di Firenze și alții, C-222/04, EU:C:2006:8, punctul 140). Or, legea în discuție prevede posibilitatea părților de a stabili, prin acord, amplasamentul terenurilor supuse schimbului imobiliar în funcție de obiectivele existente la nivelul fiecărei părți implicate, adică exact în acele condiții care caracterizează economia de piață. Prin urmare, întrucât reglementarea prevăzută de art. 2 prin raportare la art. 4 alin. (1) și (2) din legea supusă controlului Curții nu implică obținerea unui avantaj economic sub forma unei diferențe valorice a terenurilor supuse schimbului în beneficiul asociațiilor constituite de către unitățile de cult, critica autorilor sesizării de neconstituționalitate este neîntemeiată.

22. În ceea ce privește criticile formulate referitor la art. 5 din lege, care prevede faptul că transferurile drepturilor de proprietate realizate în condițiile legii supuse controlului instanței de contencios constituțional sunt scutite de la plata impozitelor pe venitul obținut din transferul terenurilor agricole, acestea sunt, de asemenea, neîntemeiate. Scutirea de la plata impozitului a fost prevăzută pentru a facilita realizarea obiectivelor stabilite de lege și este strict limitată la transferurile drepturilor de proprietate intervenite în baza acestui act normativ. Scutirea de la plata impozitului nu vizează veniturile obținute din activitatea obișnuită a asociațiilor



agricole, respectiv din exploatarea suprafețelor de teren agricol, care poate implica manifestarea unor preocupări de natură concurențială din partea altor entități. De asemenea, scutirea nu vizează toate actele translativ de proprietate, ci este strict limitată la transferurile drepturilor de proprietate realizate în baza legii criticate, prin urmare, nu se poate considera că scutirea fiscală este de natură să afecteze mediul concurențial. În același sens s-a pronunțat în mod constant și Curtea de Justiție a Uniunii Europene, care a statuat că doar ajutoarele care au drept scop să degreveze o întreprindere de costurile pe care aceasta ar fi trebuit să le suporte în mod normal în cadrul administrării sale curente sau în cadrul activităților sale obișnuite denaturează, în principiu, condițiile privind concurența (Hotărârea din 18 mai 2017, Fondul Proprietatea, C 150/16, EU:C:2017:388, punctul 33 și jurisprudența citată), realizându-se, așadar, o delimitare a acestora față de scutirile aplicabile în privința unor acte sau operațiuni punctuale ce nu se circumscriu activității obișnuite a întreprinderii și care, de regulă, nu denaturează concurența.

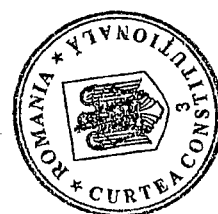
23. În ceea ce privește ultima condiție prevăzută de art. 2 alin. (1) lit. d) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 77/2014, precum și de art. 107 alin. (1) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, sesizarea de neconstituționalitate nu cuprinde niciun fel de elemente în sprijinul tezei că măsurile prevăzute de lege cu privire la asociațiile agricole constituite de către unitățile de cult sunt de natură să afecteze schimburile comerciale dintre statele membre ale Uniunii Europene. În jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene s-a reținut că „o afectare a schimburilor comerciale dintre statele membre nu poate fi pur ipotetică sau prezumată. Astfel, este necesar să se determine motivul pentru care măsura analizată denaturează sau amenință să denatureze concurența și este susceptibilă să afecteze, prin efectele sale previzibile, schimburile comerciale dintre statele membre.” (Hotărârea din 30 aprilie 2009, Comisia/Italia și Wam, C-494/06 P, EU:C:2009:272, punctul 64). Ca urmare, întrucât Legea privind comasarea terenurilor agricole deținute de asociațiile agricole constituite de unitățile de cult nu reglementează un ajutor de stat în beneficiul asociațiilor agricole constituite de către unitățile de cult,



criticile formulate de către autorii sesizării prin raportare la art. 1 alin. (5) din Constituție, republicată, cu referire la nerespectarea procedurilor naționale și europene, prescrise de lege, în domeniul ajutorului de stat, sunt neîntemeiate, câtă vreme nu există obligativitatea avizării propunerii legislative de către Consiliul Concurenței și nici de a notifica Comisia Europeană cu privire la acest act normativ.

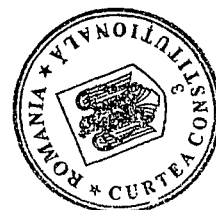
24. Se arată, totodată, că Legea privind comasarea terenurilor agricole deținute de asociațiile agricole constituite de unitățile de cult nu afectează libertățile și obligațiile instituite statului prin exigențele prevăzute art.135 alin.(2) lit.a) din Constituție. Astfel, art.135 alin.(2) lit.a) din Legea fundamentală prevede faptul că statul trebuie să asigure libertatea comerțului, protecția concurenței loiale, crearea cadrului favorabil pentru valorificarea tuturor factorilor de producție. În mod evident realizarea interesului public, efectivizarea drepturilor și libertăților persoanelor și îndeplinirea obligațiilor constituționale ce incumbă statului presupun emiterea de reglementări specifice de către acesta din urmă prin acte cu putere de lege. Materializarea obligațiilor impuse statului de prevederile art. 135 din Constituție, în cazul de față în special a celei de a asigura îndeplinirea obiectivelor prevăzute de art.135 alin. (2) lit. a), constă în adoptarea unor acte normative specifice care să reglementeze economia de piață bazată pe libera inițiativă și concurență și care să nu prejudicieze libertatea de acțiune a operatorilor economici și mediul concurențial, statul creând și apărând spațiul liber de manifestare a entităților economice, dar fără să intervină nejustificat (de natura unei imixțiuni) în acesta. În cauza dedusă analizei, textul de lege adoptat nu vizează acordarea unui avantaj concurențial asociațiilor agricole constituite de către unitățile de cult, ci valorificarea în mod eficient a tuturor factorilor de producție din domeniul agriculturii, astfel încât actul normativ criticat nu contravine art. 135 alin. (2) lit. a) din Constituție, ci, dimpotrivă, reprezintă o expresie a acestui principiu constituțional.

25. Se arată că în jurisprudența sa cu privire la accesul liber la o activitate economică, Curtea Constituțională a reținut aplicabilitatea unui test de proporționalitate în care să se analizeze dacă această măsură este justificată de un



scop legitim, dacă este adecvată scopului avut în vedere de legiuitor, necesară și dacă se păstrează un just echilibru între drepturile și interesele în concurs, sens în care se invocă o serie de decizii ale Curții Constituționale.

26. În cauza ce face obiectul acestei analize de constituționalitate, inițiatorii propunerii legislative au avut în vedere faptul că Agenția Domeniilor Statului a publicat la data de 23 iulie 2019 un proiect de hotărâre a Guvernului ce vizează atribuirea directă în concesiune a terenurilor agricole către tineri, absolvenți ai învățământului de profil, în scopul asigurării continuității desfășurărilor de activități agricole în zona rurală, continuitate ce este pusă în pericol de îmbătrânirea populației care are drept ocupație curentă acest tip de activități. Prin acest demers sunt avute în vedere suprafețe mici de teren, de până la 10 ha, dar care sunt de natură să îi încurajeze pe tinerii fermieri să debuteze în derularea unor activități agricole în zona rurală. Pe de altă parte, s-a observat că o bună parte dintre terenurile agricole ce au fost restituite către unitățile de cult din mediul rural nu sunt exploatate în mod adecvat, având în vedere lipsa mijloacelor tehnice și a personalului calificat pentru valorificarea în condiții eficiente a acestor terenuri de către fiecare unitate de cult în parte, prin urmare, o posibilă soluție o reprezintă exploatarea unor terenuri comasate în cadrul unor asociații agricole constituie de către unitățile de cult, deziderat ce poate fi atins prin perfectarea unor schimburi imobiliare cu Agenția Domeniilor Statului. În ceea ce privește obținerea unor suprafețe de teren de dimensiuni reduse, dispersate la nivelul mai multor localități, de către Agenția Domeniilor Statului, această împrejurare vine în sprijinul demersului de a încuraja tinerii să desfășoare activități agricole în mediul rural, în fiecare dintre localitățile unde Agenția Domeniilor Statului urmează a dobândi teren în proprietate, asigurând o distribuire relativ omogenă a resurselor către un teritoriu rural extins. Alocarea în concesiune a unor porțiuni de teren dintr-o suprafață de teren comasată către tinerii fermieri ar fi condus la crearea unui pol agricol în aria respectivă, dar concomitent la neglijarea celorlalte localități pe teritoriul cărora nu există teren disponibil ori suficient în

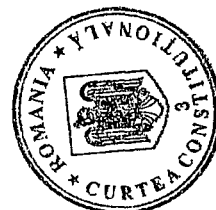


administrarea Agenției Domeniilor Statului spre a fi atribuit în concesiune către tineri.

27. Prin urmare, normele reglementate au drept obiectiv crearea cadrului favorabil pentru valorificarea în condiții de eficiență a factorilor de producție din domeniul agricol, iar conținutul măsurilor adoptate constituie opțiuni ale legiuitorului în acord cu politica economică a statului, fiind proporționale cu interesul legitim vizat de actul normativ, și sunt de natură să mențină echilibrul dintre drepturile și interesele incidente în materie și acestea.

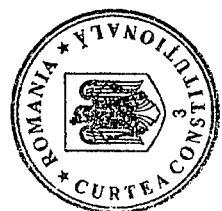
28. În ceea ce privește argumentele invocate de către autorii sesizării în legătură cu pretinsa încălcare a art.16 din Constituție, se apreciază că acestea sunt neîntemeiate. Se arată că excluderea de la beneficiul măsurilor instituite prin legea ce face obiectul controlului de constituționalitate a altor persoane juridice de drept privat fără scop patrimonial decât cele constituite de unitățile de cult este justificată în mod obiectiv și rațional. În vederea atingerii obiectivelor strategice din domeniul agricol și al dezvoltării rurale, constând *inter alia* în creșterea numărului exploatațiilor agricole de pe întreg teritoriul țării, încurajarea tinerilor absolvenți ai formelor de învățământ agricol să inițieze o activitate agricolă în mediile rurale și, respectiv, combaterea procesului de îmbătrânire a populației care lucrează în domeniul agricol, în cursul anului 2016, legiuitorul a adoptat Legea nr.226 din 17 noiembrie 2016 pentru modificarea și completarea Legii nr. 268/2001 privind privatizarea societăților comerciale ce dețin în administrare terenuri proprietate publică și privată a statului cu destinație agricolă și înființarea Agenției Domeniilor Statului, prin care s-a prevăzut măsura concesionării sau arendării terenurilor cu destinație agricolă, libere de contract, în suprafață maximă de 50 ha, aparținând domeniului public și privat al statului, aflate în administrarea Agenției Domeniilor Statului, prin atribuire directă, tinerilor de până la 40 de ani, absolvenți ai învățământului de profil, în vederea înființării de ferme.

29. În pofida faptului că schema de acordare a accesului la teren agricol către tinerii fermieri a intrat în vigoare încă din anul 2016, absența unor terenuri agricole



aflăte în administrarea Agenției Domeniilor Statului în multe dintre unitățile administrativ-teritoriale ale țării a condus la imposibilitatea aplicării măsurilor instituite, determinând astfel necesitatea identificării unor modalități noi de dobândire a unor terenuri susceptibile de a face obiectul schemelor în discuție. În plus, conform orientărilor stabilite prin politica de dezvoltare a agriculturii și a mediului rural, statul urmărește realizarea unei dezvoltări uniforme la nivelul tuturor unităților administrativ-teritoriale. Pentru a atinge acest deziderat, având în vedere limitările impuse de absența terenurilor agricole disponibile, statul a considerat necesară luarea unor măsuri în scopul creării unei rezerve de teren agricol distribuit cât mai uniform, la nivelul fiecărei unități administrative-teritoriale. În acest context, având cunoștință despre dificultățile întâmpinate de unitățile de cult din mediul rural care dețin suprafețe de teren agricol în ceea ce privește exploatarea acestora, cauzate, pe de o parte, de dispariția funcției de asigurare a subzistenței pe care exploatarea terenului agricol o îndeplinea în trecut, iar, pe de altă parte, de lipsa mijloacelor tehnice și a personalului calificat pentru exploatarea terenurilor agricole în condiții eficiente, statul și-a propus să dobândească terenurile, din patrimoniul unităților de cult, existente la nivelul unităților administrativ-teritoriale, pentru a le aloca ulterior schemei de ajutor a tinerilor fermieri, în schimbul unor terenuri agricole de suprafețe egale, comasate însă, încurajând astfel asociațiile înființate de unitățile de cult să exploateze în mod organizat și eficient suprafețele de teren pe care le dețin.

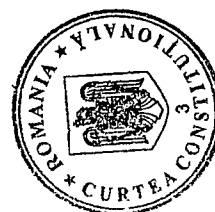
30. Astfel, s-a reținut în doctrina juridică de specialitate faptul că este mai important să se trateze egalitatea presupusă în care cerința de a trata în mod egal este relativizată prin posibilitatea unui tratament diferit în fiecare caz în care există un motiv acceptabil din punct de vedere social pentru diferențiere. Prin principiile de bază, principiul egalității intră astfel într-un sistem juridic pozitiv, prin care statul și alte centre de putere sunt obligate să prescrie și să dovedească existența unui temei juridic în fiecare caz de încălcare a drepturilor și a obligațiilor destinatarilor, în baza cărora au tratament inegal. În plus față de explicația temeiului juridic al diferențierii în fiecare caz în parte, regula generală prevede circumstanțe generale care nu pot



constitui, în niciun caz, o bază pentru a distinge normele juridice între destinatari. Statul constituțional își stabilește ordinea juridică pornind de la constatarea faptului că toți sunt egali în fața legii. Legea poate introduce diversitatea în ordinea socială numai în conformitate cu impozitarea constituțională a temeiului juridic de diferențiere, adică este interzis legiuitorului să facă o distincție între destinatari în temeiul unor baze alese arbitrar.

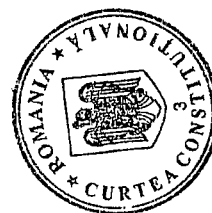
31. Limitarea sferei de aplicare a legii supuse controlului de constituționalitate la asociațiile constituite de unitățile de cult nu s-a realizat însă în baza unor criterii arbitrare ori discreționar stabilite de către legiuitor, așa cum sugerează autorii sesizării, ci are în vedere realități sociale obiective, fundamentate pe rolul eminentemente religios pe care îl îndeplinesc membrii clerului la nivelul fiecărei unități administrativ-teritoriale din mediul rural, mulți dintre aceștia neavând cunoștințele ori resursele necesare pentru exploatarea suprafețelor agricole. Prin urmare, constituirea în asociații agricole a unităților de cult reprezintă un prim pas pentru exploatarea acestor suprafețe de teren ce reprezintă în prezent un potențial nevalorificat sau, după caz, subvalorificat al factorilor de producție din economia națională. Dar, totodată, și o segmentare atât de mare a suprafețelor de teren la nivelul fiecărei unități administrativ-teritoriale reprezintă un impediment serios pentru ca exploatarea agricolă de către asociațiile constituite să aibă loc în mod viabil, fiind necesară, așadar, și comasarea acestor terenuri. Pe de altă parte, nu există elemente concrete din care să rezulte că alte asociații ori membrii ai altor asociații decât cele constituite de unitățile de cult s-ar afla într-o situație similară cu cea mai sus prezentată, astfel încât să fie necesară extinderea măsurii legislative și în privința acestora, cu atât mai mult cu cât aceștia nu sunt lipsiți nici în prezent de posibilitatea comasării terenurilor pe care le dețin prin realizarea unor schimburi cu Agenția Domeniilor Statului, ci au posibilitatea de a-și fundamenta eventualele cereri formulate în acest sens pe dispozițiile Legii nr. 268/2001.

32. În plus, potrivit art.1 alin. (3) din Legea nr. 24/2000, activitatea de legiferare reprezintă principala modalitate de implementare a politicilor publice,



asigurând instrumentele necesare pentru punerea în aplicare a soluțiilor de dezvoltare economică și socială, precum și pentru exercitarea autorității publice. Trebuie, așadar, observat că în domeniul politicii agricole statul se confruntă cu numeroase provocări ce nu pot fi depășite prin adoptarea unei singure măsuri aplicabile în mod uniform tuturor entităților care desfășoară activități în acest domeniu. Astfel, în domeniul politicii agricole, acte normative diferite se adresează unor destinatari diferiți, esențial fiind ca, în ansamblu, normele juridice ce reglementează acest domeniu să servească cât mai bine obiectivelor interesului public ce trebuie apărat și realizat de către stat. Din această perspectivă, măsurile prevăzute de legea criticată în privința asociațiilor agricole constituite de unitățile de cult nu pot fi dislocate de ansamblul legislativ, ci trebuie analizate în întreg contextul normativ - din care rezultă că prevederile legii îndeplinesc o funcție complementară celor prevăzute în art. 4 alin.(1) lit.c¹) din Legea nr.268/2001, acestea având menirea de a asigura resurse de teren distribuite cât mai omogen la nivelul unităților administrativ-teritoriale la dispoziția Agenției Domeniilor Statului pentru a fi puse la dispoziția tinerilor fermieri în vederea înființării de ferme.

33. Se mai arată că, în mod contrar celor afirmate de către autorii sesizării de neconstituționalitate, art. 2 din lege nu prevede că realizarea schimbului se va face fără luarea în considerare a valorii de piață a acestora, ci doar că în ipoteza unei eventuale diferențe de valoare între terenurile supuse schimbului aceasta nu se va achita . Altfel spus, legea nu exclude și este de așteptat ca printre criteriile în baza cărora Agenția Domeniilor Statului propune unul sau mai multe loturi de teren în schimbul celor oferite de solicitant să se numere echivalența valorică a acestora, având în vedere că Agenția Domeniilor Statului are ca atribuții gestionarea și exploatarea eficientă a patrimoniului de stat, al cărui proprietar mandatat este. Singurele aspecte pe care le reglementează actul normativ în această privință sunt, pe de o parte, prezervarea în beneficiul Agenției Domeniilor Statului a unui grad de apreciere cu privire la propunerile de schimb pe care le poate face în vederea atingerii obiectivelor proprii într-o manieră flexibilă, fără a fi constrânsă să ofere la



schimb suprafețe de teren net inferioare din punct de vedere valoric, iar, pe de altă parte, opțiunea legiuitorului de a se asigura că, în ipoteza în care schimbul se realizează cu terenuri inferioare din punct de vedere valoric aparținând asociațiilor constituite de unitățile de cult, Agenției Domeniilor Statului nu îi revine obligația de a achita diferența de valoare. O astfel de măsură legislativă nu reprezintă un privilegiu în favoarea destinatarilor actului normativ, ci o politică echitabilă și rațională a legiuitorului, direcționată în scopul îndeplinirii obiectivelor sale în domeniul agricol, fiind, așadar, conformă cu art. 16 din Constituția României, republicată.

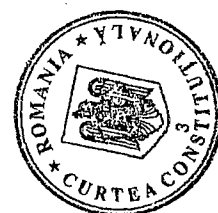
34. În ceea ce privește scutirea de la plata impozitului pe venitul obținut în urma schimburilor perfectate în condițiile legii supuse controlului Curții, această măsură are rolul de a facilita îndeplinirea scopului pentru care acest act normativ a fost adoptat, înlăturând eventualele obstacole. În plus, prin adoptarea legii, mai precis prin art. 5 ce instituie derogarea de la plata impozitului pe venitul obținut din transferul terenurilor agricole, nu se tinde la obținerea unui avantaj suplimentar măsurilor deja consacrate legislativ la nivel național, fiind de notorietate că autoritățile publice sunt scutite de la plata taxelor și impozitelor, iar statul român acordă prin legi specifice finanțări publice și facilități fiscale recunoscute în beneficiul cultelor [precum art. 456 alin.(1) lit. d) din Codul fiscal, pct.23 alin.(3) din Hotărârea Guvernului nr.1/2016 privind Normele metodologice de aplicare a Codului fiscal, art. 11 din Legea nr. 489/2006 privind libertatea religioasă și regimul cultelor]. Mai mult, prin legislația actuală s-a adoptat o măsură legislativă de asimilare a drepturilor asociațiilor religioase în raport cu cele ale cultelor, sens în care, în mod concordant, și prin jurisprudența națională s-a statuat că o asociație constituită în baza Ordonanței Guvernului nr. 26/2000 ca parte componentă a unui cult religios îndeplinește condițiile prevăzute de art. 8 alin. (2) din Legea nr. 489/2006 privind libertatea religioasă și regimul cultelor, indiferent de temeiul de drept în baza căruia s-a constituit, astfel că beneficiază de facilitățile fiscale prevăzute de art. 456 alin. (1) lit. d) din Codul fiscal. De asemenea, s-a statuat pe



cale jurisprudențială că legiuitorul a înțeles să scutească de la plata impozitului terenul ce aparține unui cult religios, în considerarea persoanei care deține terenul, raportat la activitatea desfășurată de entitatea pentru care se aplică scutirea. Dacă legiuitorul ar fi prevăzut impozitarea terenului cultelor religioase în situația în care acesta ar fi fost afectat unui scop economic, ar fi menționat/indicat în mod expres această situație. În condițiile în care legea nu specifică o astfel de excepție de la scutire, instanța nu poate să adauge la lege și să creeze norma juridică.

35. Așadar, sprijinul pe care statul îl acordă asociațiilor religioase, inclusiv sub forma unor facilități fiscale, nu reprezintă un privilegiu neconstituțional în raport cu alte asociații sau persoane juridice de drept privat constituite cu scop nepatrimonial, ci o recunoaștere a rolului spiritual, educațional, social-caritabil, cultural și de parteneriat social, precum și a statutului lor de factori ai păcii sociale, pe care cultele îl au în societate.

36. Se apreciază că sunt neîntemeiate și argumentele invocate de către autorii sesizării cu privire la pretinsa încălcare a principiului calității legii. În ceea ce privește presupusele dubii în interpretare menționate în cadrul sesizării formulate, se arată că acestea nu au o bază factuală. Astfel, împrejurarea că sintagma „asociații agricole” nu ar avea o consacrare legală reprezintă o falsă problemă, aspect ce rezultă de altfel din însăși relatarea/prezentarea semnatarilor sesizării de neconstituționalitate, aceștia procedând la expunerea cadrului legislativ aplicabil asociațiilor și fundațiilor, precum și a reglementării asocierii în domeniul agricol. Nu este necesar ca un text de lege să definească fiecare termen, dacă înțelesul acestuia este cel comun. Noțiunea de asociație agricolă în sine nu ridică dubii: „asociația” este clar definită prin dispozițiile art. 1 alin. (2) și art. 4 din Ordonanța Guvernului nr. 26/2000 cu privire la asociații și fundații, în vreme ce noțiunea „agricolă” din cadrul sintagmei definește caracterul asociației legal constituite conform Ordonanței Guvernului nr. 26/2000, fiind un aspect ce ține de realizarea scopului propus de respectiva asociație potrivit statutului, respectiv specificul activității realizate de aceasta. Nu în ultimul rând, însăși Constituția, prin art. 40 alin.



(1), garantează libertatea cetățenilor de a se asocia în alte forme de asociere. În același sens și art.5 alin.(2) din Ordonanța Guvernului nr.26/2000 cu privire la asociații și fundații prevede că, în temeiul dreptului constituțional la asociere, persoanele fizice se pot asocia fără a constitui o persoană juridică atunci când realizarea scopului propus permite aceasta. Prin acest lucru se înțelege că nici chiar în cuprinsul Ordonanței Guvernului nr. 26/2000 nu sunt enumerate în mod exhaustiv formele de asociere posibile în care se pot reuni persoanele fizice și persoanele juridice care urmăresc desfășurarea unor activități de interes general, în interesul unor colectivități ori în interesul acestora. În concluzie, împrejurarea că niciun act normativ nu definește sintagma „asociație agricolă” nu înseamnă că această sintagmă ar avea un caracter imprecis ori susceptibil de interpretări, pentru a putea conchide că prezența acesteia în cuprinsul actului normativ ar conduce la lipsa de claritate și implicit de previzibilitate a legii criticate.

37. Susținerea potrivit căreia sintagma „asociații ale unităților de cult” ar avea un caracter imprecis, prin aceea că asociațiile nu sunt susceptibile de a face obiectul dreptului de proprietate, este, de asemenea, nefondată. Astfel, actul invocat, Ordonanța nr. 77/2000, vizează un domeniu străin celui evocat în cuprinsul sesizării. Pe de altă parte, art. 4 din Ordonanța Guvernului nr. 26/2000 cu privire la asociații și fundații, coroborat cu art. 1 alin. (1) al aceluiași act normativ, prevede că asociația este subiectul de drept constituit de trei sau mai multe persoane – fizice sau juridice – care, pe baza unei înțelegeri, pun în comun și fără drept de restituire contribuția materială, cunoștințele sau aportul lor în muncă pentru realizarea unor activități în interes general, al unor colectivități sau, după caz, în interesul lor personal nepatrimonial. Este limpede că înțelesul sintagmei „asociații ale unităților de cult” redă împrejurarea că printre asociații care constituie aceste entități sunt prezente unități de cult, iar pentru simplificarea exprimării, în cuprinsul normei nu a fost redată sintagma în întregime, pentru a asigura un caracter facil de parcurs al normei în sine, fără ca prin aceasta să se realizeze o afectare a clarității legii. Concizia presupune generalizarea. Altfel spus, atunci când exprimi o idee în (cât mai) puține



cuvinte, în mod inevitabil vei lăsa de-o parte multe dintre nuanțele implicate de ideea inițială.

38. Când privește termenul „*deținut*”, se arată că nu are o consacrare expresă în terminologia juridică, iar în contextul actului normativ, acest termen are un înțeles *sui-generis*. Pe de altă parte, prin art.1 din legea supusă controlului de constituționalitate se reglementează scopul actului normativ, iar prin interpretarea sistematică a art. 2 și art.3 din lege rezultă fără echivoc atât sensul termenului, cât și sfera de cuprindere. Se mai arată că sintagma „*precum și cele dobândite ulterior de această asociație prin donație de la unitățile de cult*”, apreciată de autorii sesizării ca fiind neclară, reprezintă, de asemenea, un caz de citire scoasă din context, cu ignorarea principiilor de interpretare a normei juridice. Astfel, prin interpretarea sistematică a actului normativ criticat, rezultă că această sintagmă se referă la terenurile deținute de asociațiile agricole la data intrării acestuia în vigoare, precum și la cele ce vor fi dobândite ulterior intrării în vigoare a legii, prin donație de la unitățile de cult.

39. În raport cu susținerea semnatarilor sesizării potrivit căreia procedura de schimb ar fi lacunară și nu se completează cu dispozițiile contractului de schimb din Codul civil, se arată că, potrivit normelor generale de interpretare, procedura schimbului de terenuri prevăzută în actul normativ criticat se completează cu normele din Codul civil, în măsura în care dispozițiile nu derogă de la principiile dreptului comun, Codul civil reprezentând norma generală, iar prezentul act normativ având caracter special. În ceea ce privește susținerea autorilor sesizării potrivit căreia actul normativ nu s-ar corela cu dispozițiile legale în vigoare, se arată că prezentul act normativ are un caracter special prin raportare la normele generale, iar normele speciale, prin definiția lor, au un regim derogatoriu de la normele dreptului comun. Pe de altă parte, Legea nr. 268/2001 nu reprezintă o normă de drept constituțional, astfel încât o reglementare distinctă printr-un act normativ cu caracter special să poată face obiectul controlului de neconstituționalitate prin raportare la



dispozițiile acesteia, o eventuală neconformitate cu aceasta ținând astfel de controlul legalității ce este realizat de judecătorul de drept comun.

40. Pentru aceste considerente, se propune respingerea sesizării de neconstituționalitate.

41. **Guvernul** a transmis punctul său de vedere cu Adresa înregistrată la Curtea Constituțională cu nr. 3263 din 19 iunie 2020, prin care apreciază că sesizarea este întemeiată.

42. Astfel, în ceea ce privește încălcarea prevederilor art.1 alin.(5) coroborat cu art.135 alin.(1) lit.a) din Constituție și lipsa avizului Consiliului Concurenței, se menționează faptul că legea analizată are ca obiect crearea cadrului juridic pentru reorganizarea, prin comasare, a terenurilor agricole deținute de asociațiile agricole ale unităților de cult, în scopul realizării unei agriculturi performante și competitive pe suprafețe extinse. Obiectul principal de reglementare, așa cum rezultă și din expunerea de motive, privește regimul juridic al dobândirii dreptului de proprietate privată a terenurilor de către asociațiile agricole ale unităților de cult organizate în vederea creșterii potențialului de exploatare a acestora prin dezvoltarea unor ferme sau exploatații agricole viabile economic. În acest context, nu rezultă în ce măsură pot fi îndeplinite condițiile prevăzute de art.2 alin.(1) lit.d) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.77/2014, respectiv dacă și în ce modalitate operațiunea de schimburi de terenuri distorsionează sau amenință să distorsioneze concurența și afectează comerțul cu statele membre. Față de aceste considerente, se apreciază că nu poate fi reținută critica de neconstituționalitate în raport cu art.1 alin.(5) coroborat cu art. 135 alin.(1) lit.a) din Constituție referitoare la lipsa avizului Consiliului Concurenței.

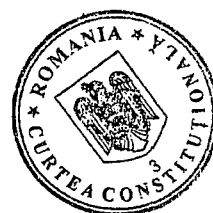
43. Referitor la încălcarea principiului egalității în fața legii, se apreciază că soluțiile preconizate la art.2 și art.5 din legea analizată, semnalate de autorii sesizării, sunt de natură să încalce acest principiu, având în vedere faptul că instituie o operațiune de schimb de terenuri, fără plata unor diferențe între valorile de circulație a terenurilor, realizată în beneficiul unor organizații neguvernamentale, fără a fi prezentate și justificate criterii în baza cărora asociațiile unităților de cult sunt



îndreptățite să primească acest beneficiu în raport cu alte entități de aceeași categorie care desfășoară activități agricole. În acest context, jurisprudența instanței de contencios constituțional este constantă, reținând că principiul egalității în fața legii presupune instituirea unui tratament egal pentru situații care, în funcție de scopul urmărit, nu sunt diferite. De aceea, el nu exclude, ci, dimpotrivă, presupune soluții diferite pentru situații diferite. Încălcarea principiului egalității și nediscriminării există atunci când se aplică un tratament diferențiat unor cazuri egale, fără o motivare obiectivă și rezonabilă, sau dacă există o disproporție între scopul urmărit prin tratamentul inegal și mijloacele folosite. Or, soluțiile vizate prin legea analizată apar ca fiind contrare principiului egalității în drepturi, deosebirea de tratament nefiind bazată pe un criteriu obiectiv.

44. Față de pretinsa încălcare a prevederilor art.1 alin.(5) din Constituția României sub aspectul calității legii, se menționează jurisprudența Curții Constituționale și a Curții Europene a Drepturilor Omului și dispozițiile art.8 alin.(4) teza întâi din Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative. Se apreciază că, din analiza prevederilor legii ce face obiectul controlului de constituționalitate, reiese că actul normativ nu întrunește cerințele de claritate și previzibilitate stabilite în mod constant în jurisprudența instanței de contencios constituțional.

45. Astfel, referitor la soluția cuprinsă la art.1 din lege, se apreciază că natura juridică a asociațiilor agricole constituite de unitățile de cult nu este clară, având în vedere varietatea formelor asociative consacrate la nivel legislativ. De asemenea, deși titlul legii analizate se referă la asociațiile agricole constituite de unitățile de cult, art.1 prevede că scopul acesteia este crearea unor structuri de exploatare a suprafețelor agricole deținute și creșterea potențialului de exploatare a acestora prin dezvoltarea unor ferme sau exploatații agricole viabile economic. Astfel, nu rezultă cu claritate care este natura juridică a unuia dintre subiectele de drept între care urmează a se realiza schimburile de terenuri la care face referire legea analizată,



neputând fi stabilite cu precizie efectele juridice ale soluției normative asupra persoanelor juridice deja existente și care sunt organizate și funcționează conform legislației menționate. Pe de altă parte, art.1 și art.2 din legea analizată sunt deficitare și din perspectiva terminologiei utilizate, respectiv reorganizarea prin comasare a terenurilor, neputându-se determina care sunt efectele juridice cu privire la reorganizarea unui bun. De asemenea, textul art.2 nu este clar cu privire la actul juridic prin care se realizează schimbul de terenuri și nici cu privire la semnificația construcției „amplasamente agreate”. Referitor la soluția cuprinsă la art.4 din legea analizată, Curtea apreciază că este neclară natura juridică a protocolului de schimb de terenuri agricole, în baza căruia oficiile de cadastru și publicitate imobiliară vor proceda la intabularea drepturilor de proprietate, respectiv dacă inițiatorii au avut în vedere încheierea unui contract de schimb, ale cărui efecte sunt guvernate de prevederile Codului civil, ori s-a urmărit definirea unui act juridic de sine stătător care să constituie temei de dobândire a dreptului de proprietate și de intabulare în cartea funciară.

46. Față de argumentele prezentate, se apreciază că sesizarea de neconstituționalitate este întemeiată prin raportare la prevederile art.1 alin.(5) și ale art.16 din Constituție.

47. **Președintele Senatului** nu a transmis punctul de vedere asupra obiecției de neconstituționalitate.

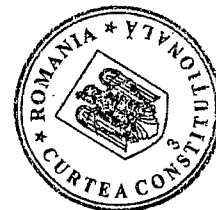
48. În temeiul art.47 alin.(4) din Regulamentul de organizare și funcționare a Curții Constituționale, s-au solicitat Ministerului Agriculturii și Dezvoltării Rurale - Agenția Domeniilor Statului punctul de vedere cu privire la actul normativ criticat, precum și orice alte informații pe care le consideră relevante.

49. Cu Adresa înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.2920 din 9 iunie 2020, **Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale - Agenția Domeniilor Statului** a transmis punctul său de vedere în sensul admiterii sesizării de neconstituționalitate. . .



50. În cuprinsul punctului de vedere se arată că, potrivit art.4 alin.(1) litera f) din Legea nr.268/2001, Agenția Domeniilor Statului are ca atribuție cumpărarea sau schimbul de terenuri cu destinație agricolă, în vederea concesionării sau arendării acestora, pentru realizarea de exploatații agricole optime; schimbul de terenuri cu destinație agricolă se admite numai în cadrul aceluiași județ. Prin efectuarea schimbului de terenuri, Agenția Domeniilor Statului urmărește creșterea dimensiunii medii a exploatațiilor, concentrarea exploatațiilor agricole sau comasarea terenurilor cu destinație agricolă, cu scopul creșterii eficienței structurilor de exploatare, devenind astfel mai atractive potențialilor parteneri contractuali în vederea contractării pe criterii de eficiență maximă, urmând ca veniturile obținute să constituie venituri la bugetul de stat. În acest sens, sunt elaborate Normele interne privind schimbul de terenuri cu destinație agricolă, proprietate privată a statului, aflate în administrarea Agenției Domeniilor Statului, cu terenuri cu destinație agricolă aflate în proprietatea terților, în cuprinsul cărora sunt reglementate, printre alte aspecte, și criterii specifice pentru realizarea schimbului de terenuri, în conformitate cu prevederile legale precitate și cu prioritizarea interesului statului român, reprezentat de Agenția Domeniilor Statului, iar terenurile care ar urma să intre în patrimoniul Agenției Domeniilor Statului trebuie să aibă cel puțin valoarea, suprafața, categoria de folosință, calitatea și valoarea de piață ale terenurilor aflate în administrarea Agenției Domeniilor Statului, posibil obiect al schimbului. Se mai arată că un aspect care nu trebuie neglijat, fiind de o importanță deosebită, este competența Agenției Domeniilor Statului în materia legilor reparatorii ale proprietății, fiind legal investită cu atribuția predării terenurilor cu destinație agricolă persoanelor îndreptățite, foști proprietari și moștenitorii acestora, procedură care este departe de a fi finalizată la acest moment.

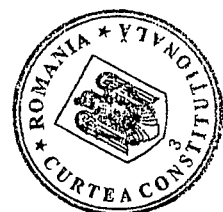
51. Cu privire la legea adoptată, se apreciază că nu respectă prevederile legale în vigoare, cu caracter special și derogatoriu, care se aplică cu prioritate; de asemenea, nu are în vedere interesul superior al statului român cu privire la buna



administrare a terenurilor cu destinație agricolă, încercând practic să justifice, fără susținerea unei argumentații concise și coerente, fundamentată în drept, aplicarea unui tratament juridic privilegiat unor interese particulare, care nu au legătură cu realitatea legislativă actuală. Simpla enumerare a unor intenții, fără a le argumenta pertinent, fără o analiză aprofundată a implicațiilor și a efectelor juridice, cu desconsiderarea importanței strategice a terenurilor cu destinație agricolă care se află în domeniul privat al statului român și administrarea Agenției Domeniilor Statului, nu poate constitui o soluție legală pentru promovarea unui act normativ lipsit de consistență, de suport factic și legal, care ignoră realitățile și nevoile instituționale actuale ale statului român. Astfel, nu se poate stabili raționamentul juridic adoptat, raționament care trebuie să susțină demersul legislativ și să contureze viziunea inițiatorului și să identifice în concret modalitatea legală de punere în executare.

52. Totodată, se apreciază că legea în speță instituie o diferență de tratament juridic în dauna interesului statului român, fără a avea o bază rațională obiectivă, invocând în mod formal o așa-zisă „reorganizare prin comasare” a unor terenuri agricole deținute de niște asociații agricole ale unităților de cult, nenumite, despre care nu se precizează dacă sunt organizate sau urmează să se organizeze și, foarte important, în baza căruia temei de drept, prin urmare, subiectul de drept, beneficiar al prezentelor reglementări, fiind necunoscut. În acest context, al respectării imperativelor Legii nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, actul normativ în discuție nu întrunește exigențele de coerență, claritate și previzibilitate, redactarea deficitară putând genera efecte severe în aplicarea legii, lipsindu-i condițiile calitative pentru a putea permite executarea ei, astfel că riscă să fie încălcat principiul securității juridice.

53. Se subliniază și faptul că propunerea legislativă a fost introdusă pe ordinea de zi *online* a lucrărilor Comisiilor de agricultură și juridică din ziua de 12 mai 2020, fiind avizată favorabil fără dezbateri și fără a fi luate în considerare punctele de vedere formulate de entitățile interesate, contrar practicii anterioare. Mai



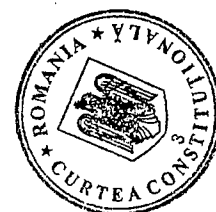
mult decât atât, Agenția Domeniilor Statului nici nu a avut cunoștință că în ziua în care Parlamentul României a fost convocat pentru adoptarea Hotărârii privind instituirea stării de alertă vor fi adoptate și alte propuneri legislative. În opinia Agenției Domeniilor Statului, organizarea dezbatelor de către comisiile sesizate ale Camerei Deputaților, prezentarea și discutarea argumentelor pro și contra adoptării propunerii legislative, sugestiile de îmbunătățire a conținutului actului de către subiectele de drept vizate de actul normativ sunt de însăși esența procedurii de legiferare. Agenția Domeniilor Statului nu a susținut propunerea legislativă, deoarece contravine rolului și atribuțiilor sale specifice, în calitate de administrator al terenurilor cu destinație agricolă aflate în proprietatea statului român, aducând atingere intereselor acestuia, aspecte argumentate și în Adresa din data de 19 februarie 2020, transmisă Direcției juridice din cadrul Ministerului Agriculturii și Dezvoltării Rurale, prin care se arată următoarele: „Agenția Domeniilor Statului nu susține prezenta propunere legislativă, deoarece contravine rolului și atribuțiilor specifice ale Agenției Domeniilor statului, în calitate de administrator al terenurilor cu destinație agricolă aflate în proprietatea statului român, aducând atingere intereselor acestuia”.

CURTEA,

examinând sesizarea de neconstituționalitate, punctele de vedere ale președintelui Camerei Deputaților, Guvernului și Ministerului Agriculturii și Dezvoltării Rurale - Agenția Domeniilor Statului, raportul întocmit de judecătorul-raportor, dispozițiile legale criticate, raportate la prevederile Constituției, precum și Legea nr.47/1992, reține următoarele:

54. Curtea Constituțională a fost legal sesizată și este competentă, potrivit dispozițiilor art.146 lit.a) din Constituție, precum și ale art.1, art.10, art.15 și art.18 din Legea nr.47/1992, să soluționeze sesizarea de neconstituționalitate.

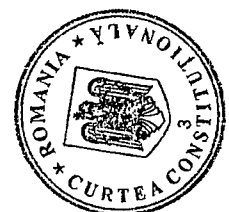
55. Astfel, sesizarea a fost formulată de un număr de 51 de deputați și 5 senatori aparținând grupurilor parlamentare ale Partidului Uniunea Salvați România, Uniunii



Democrate Maghiare din România, Partidului Național Liberal, Grupulu minorităților, precum și de deputați neafiliați. Titularii dreptului de sesizare a Curții Constituționale cu obiecții de neconstituționalitate, în conformitate cu prevederile art.146 lit.a) teza întâi din Constituție, sunt un număr de minimum 50 de deputați, respectiv 25 de senatori. Ca urmare, sesizarea formulată de deputați este admisibilă, numărul semnatarilor încadrându-se în normele constituționale de referință. Cât privește semnatarii senatori, numărul acestora este mai mic decât cel minim prevăzut de Constituție, astfel încât în privința acestora nu poate fi reținută respectarea condiției de admisibilitate a sesizării. Ținând seama că textul sesizării este același, nefiind realizate distincții în raport cu semnatarii deputați și, respectiv, senatori, Curtea va avea în vedere ca autorii ai acesteia deputații semnatori. Obiectul sesizării se încadrează în competența Curții, stabilită de textele mai sus menționate, acesta vizând Legea privind comasarea terenurilor agricole deținute de asociațiile agricole constituite de unitățile de cult, adoptată de Parlament, dar nepromulgată. În ceea ce privește termenul de sesizare, se constată că, potrivit fișei legislative, legea criticată a fost adoptată în data de 13 mai 2020 de Camera Deputaților, în calitate de Cameră decizională. În aceeași dată a fost depusă la secretarul general al Camerei Deputaților, pentru exercitarea dreptului de sesizare a Curții Constituționale, iar în data de 19 mai 2020 a fost trimisă la promulgare. Sesizarea de neconstituționalitate a fost înregistrată la Curtea Constituțională în data de 18 mai 2020, așadar, în cadrul termenului stabilit de art.77 alin.(1) din Constituție. Rezultă, prin urmare, că sesizarea este admisibilă sub aspectele analizate.

56. Dispozițiile constituționale invocate în susținerea obiecției sunt cuprinse în art.16 – *Egalitatea în drepturi*, precum și în art.1 alin.(5), potrivit căruia „*în România, respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie*”, cu referire la cerințele de calitate a legii, precum și prin coroborare cu art.135 alin.(2) lit.a), potrivit căruia „*Statul trebuie să asigure (...) protecția concurenței loiale*”.

Analiza criticilor de neconstituționalitate

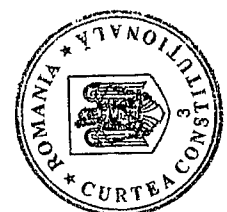


(1) Susținerile privind încălcarea art.16 din Constituție

57. Curtea constată, mai întâi, că, potrivit art.1 din legea criticată, aceasta „reglementează cadrul juridic necesar reorganizării prin comasare a terenurilor agricole din extravilan deținute de către asociațiile agricole ale unităților de cult organizate în scopul creării unor structuri de exploatare a suprafețelor agricole deținute și creșterii potențialului de exploatare a acestora prin dezvoltarea unor ferme sau exploatații agricole viabile economic.”

58. În vederea realizării acestui scop, legea prevede că terenurile aflate în proprietatea „asociației agricole a unităților de cult, precum și cele dobândite ulterior de această asociație” – stabilite în art.2 și 3 din lege – „vor fi reorganizate prin comasare la cererea asociației agricole prin schimburi de terenuri, de suprafețe egale, cu Agenția Domeniilor Statului pe amplasamente agreeate” (art.2 din lege). Art.4 din lege prevede procedura și termenele aplicabile schimburilor de terenuri în cauză, precum și regula potrivit căreia aceste schimburi de terenuri se fac fără plata unor diferențe între valorile de circulație a terenurilor. În sfârșit, art.5 din lege prevede că „prin derogare de la prevederile Legii nr.227/2015 privind Codul fiscal, cu modificările și completările ulterioare, transferurile drepturilor de proprietate realizate în condițiile prezentei legi sunt scutite de la plata impozitului pe venitul obținut din transferul terenurilor agricole.”

59. Autorii sesizării susțin, invocând jurisprudența Curții Constituționale în materia egalității și nediscriminării, că, în speță, pentru a beneficia de măsurile dispuse de lege, respectiv de posibilitatea inițierii unui schimb de terenuri agricole de dimensiuni egale, fără luarea în considerare a valorii de piață a acestora, cu Agenția Domeniilor Statului, precum și de scutirea de la plata impozitului pe venit obținut din operațiune, se impune ca cerință obligatorie ca asociații să aibă calitatea de unități de cult. Or, diferența de tratament juridic față de celelalte entități fără scop lucrativ care desfășoară activități agricole nu are nicio justificare obiectivă și rațională, legea instituind, așadar, un veritabil privilegiu în favoarea asociațiilor



unităților de cult, încălcând astfel principiul egalității în fața legii, statuat la art. 16 din Constituție.

60. Examinând jurisprudența Curții Constituționale prin care s-a statuat asupra interpretării principiilor prevăzute de art.16 din Constituție, Curtea reține, mai întâi, cu privire la incidența în cauza de față, că „textul constituțional al art. 16 alin. (1) ar fi aplicabil în cazul persoanelor colective față de care s-a promovat un tratament juridic diferențiat numai dacă astfel regimul juridic diferit s-ar răsfrânge asupra cetățenilor, implicând inegalitatea lor în fața legii și a autorităților publice” (Decizia nr. 512 din 18 noiembrie 2004, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1246 din 23 decembrie 2004). Întrucât, în cauza de față, tratamentul juridic diferit instituit de legiuitor în privința asociațiilor agricole ale unităților de cult față de alte forme de asociere cu același obiect de activitate se răsfrânge asupra cetățenilor, respectiv a persoanelor care intră în respectivele forme de asociere reglementate de lege, dispozițiile art.16 din Constituție sunt incidente în cauză.

61. În continuare, Curtea reține că, încă din anul 1994, printr-o decizie ale cărei considerente au fost preluate apoi într-o jurisprudență constantă, a statuat că „principiul egalității în drepturi presupune instituirea unui tratament egal pentru situații care, în funcție de scopul urmărit, nu sunt diferite” (Decizia Plenului Curții Constituționale nr. 1 din 8 februarie 1994, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 69 din 16 martie 1994). Egalitatea implică și un drept la diferență, sens în care Curtea a reținut, de asemenea, într-o jurisprudență constantă, că „principiul egalității nu interzice reguli specifice, în cazul unei diferențe de situații. Egalitatea formală ar conduce la aceeași regulă, în ciuda diferenței de situații. De aceea, inegalitatea reală, care rezultă din această diferență, poate justifica reguli distincte, în funcție de scopul legii care le conține. Tocmai de aceea, principiul egalității conduce la sublinierea unui drept fundamental, dreptul la diferență, iar în măsura în care egalitatea nu este naturală, faptul de a o impune ar însemna instituirea unei discriminări” (Decizia nr. 107 din 1 noiembrie 1995, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 85 din 26 aprilie 1996). Curtea a subliniat, însă,



că „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” (Decizia nr. 86 din 27 februarie 2003, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 207 din 31 martie 2003; Decizia nr. 476 din 8 iunie 2006, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 599 din 11 iulie 2006; Decizia nr. 573 din 3 mai 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 363 din 25 mai 2011, Decizia nr. 366 din 25 iunie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 644 din 2 septembrie 2014).

62. Cât privește consecințele încălcării principiului egalității, Curtea a reținut că „nesocotirea principiului egalității în drepturi are drept consecință neconstituționalitatea privilegiului sau a discriminării care a determinat, din punct de vedere normativ, încălcarea principiului”. În acest sens, Curtea a constatat că, potrivit jurisprudenței sale, „discriminarea se bazează pe noțiunea de excludere de la un drept (Decizia Curții Constituționale nr. 62 din 21 octombrie 1993, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 49 din 25 februarie 1994), iar remediul constituțional specific, în cazul constatării neconstituționalității discriminării, îl reprezintă acordarea sau accesul la beneficiul dreptului (a se vedea, în acest sens, Decizia nr. 685 din 28 iunie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 470 din 11 iulie 2012, Decizia nr. 164 din 12 martie 2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 296 din 23 mai 2013, sau Decizia nr. 681 din 13 noiembrie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 889 din 8 decembrie 2014). În schimb, privilegiul se definește ca un avantaj sau favoare nejustificată acordată unei persoane/categorii de persoane; în acest caz, neconstituționalitatea privilegiului nu echivalează cu acordarea beneficiului acestuia tuturor persoanelor/categoriilor de persoane, ci cu eliminarea sa, respectiv cu eliminarea privilegiului nejustificat acordat”. Așadar, potrivit jurisprudenței Curții Constituționale, sintagma „fără privilegii și fără discriminări” din cuprinsul art. 16 alin. (1) din Constituție „privește două ipoteze normative



distincte, iar incidența uneia sau alteia dintre acestea implică, în mod necesar, sancțiuni de drept constituțional diferite, astfel cum s-a arătat mai sus” (Decizia nr.755 din 16 decembrie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 101 din 9 februarie 2015).

63. Aplicarea în prezenta cauză a art.16 alin.(1) din Constituție, în interpretarea rezultată din considerentele citate, impune analiza regulilor instituite de actul normativ criticat în raport cu scopul urmărit de acesta.

64. Astfel, scopul declarat de legiuitor, astfel cum este prefigurat în expunerea de motive, se referă la *„necesitatea administrării eficiente a terenurilor agricole ce au fost restituite către parohiile din mediul rural de pe raza teritorială a județelor”* și avantajele pentru unitățile de cult din această perspectivă. Totodată, se arată că *„în ce privește obținerea unor suprafețe de teren de dimensiuni reduse, dispersate la nivelul mai multor localități situate pe raza județelor de către Agenția Domeniilor Statului, această împrejurare vine în sprijinul demersului de a încuraja tinerii să desfășoare activități agricole în mediul rural, în fiecare dintre localitățile unde Agenția Domeniilor Statului urmează a dobândi teren în proprietate, asigurând o distribuire relativ omogenă a resurselor către un teritoriu rural extins.”* Tot în expunerea de motive se precizează că *„necesitatea comasării terenurilor agricole astfel încât să rezulte suprafețe viabile din punct de vedere economic a reprezentat principala rațiune care a condus la adoptarea Legii nr.17/2014 privind unele măsuri de reglementare a vânzării terenurilor agricole situate în extravilan și de modificare a Legii nr. 268/2001 privind privatizarea societăților ce dețin în administrare terenuri proprietate publică și privată a statului cu destinație agricolă și înființarea Agenției Domeniilor Statului.”*

65. Față de cele arătate, rezultă că scopul urmărit de legiuitor este unul de eficientizare a administrării terenurilor agricole din extravilan, cu evidențierea de beneficii pentru asociațiile agricole ale unităților de cult, dar și pentru alte categorii de destinatari (tinerii) – deși referirea la aceștia nu se regăsește în dispozițiile legii.



66. Observând în continuare obiectul reglementării adoptate în realizarea acestui scop declarat, se constată că acesta îl constituie *„reglementarea cadrului juridic necesar reorganizării prin comasare a terenurilor agricole din extravilan deținute de către asociațiile agricole ale unităților de cult organizate în scopul creării unor structuri de exploatare a suprafețelor agricole deținute și creșterii potențialului de exploatare a acestora prin dezvoltarea unor ferme sau exploatații agricole viabile economic.”* Se mai observă, însă, că această *„reorganizare prin comasare”* se realizează printr-un **schimb de terenuri care oferă doar subiectelor de drept prevăzute de lege, mai sus arătate, un regim juridic derogatoriu de la dreptul comun**, respectiv schimburile de terenuri la cererea acestora se fac fără plata unor diferențe între valorile de circulație a terenurilor și cu scutirea de la plata impozitului pe venitul obținut din transferul terenurilor agricol.

67. Or, în raport cu scopul urmărit de legiuitor, nu rezultă și nu sunt argumentate aceste beneficii acordate exclusiv asociațiilor agricole constituite de unitățile de cult. Ca urmare, prin prisma jurisprudenței anterior invocate, legea instituie o excepție în materia schimburilor de terenuri agricole din extravilan, în favoarea asociațiilor agricole constituite de unitățile de cult, fără o justificare obiectivă și rezonabilă. Este adevărat că, potrivit art.29 alin.(5) din Constituție, *„Culte religioase sunt autonome față de stat și se bucură de sprijinul acestuia, inclusiv prin înlesnirea asistenței religioase în armată, în spitale, în penitenciare, în azile și în orfelinate”*, iar, potrivit art.11 din Legea nr.489/2006 privind libertatea religioasă și regimul general al cultelor, *„sprijinul statului constă și în acordarea de facilități fiscale, în condițiile legii”*, însă în speță sunt reglementate beneficii acordate unei categorii de asociații în raport cu alte entități de aceeași categorie care desfășoară același tip de activitate, beneficii care, oricum, excedează sferei stricte a *„facilităților fiscale”*. Așadar, **legea criticată, contrar prevederilor constituționale ale art.16, creează un privilegiu pentru o categorie de subiecte de drept, fără a fi prezentate și justificate criterii/motive pentru care doar**



această categorie beneficiază de un tratament preferențial pentru realizarea unei mai bune administrări a terenurilor agricole din extravilan.

68. Simpla enumerare a unor intenții, fără a le argumenta pertinent, fără o analiză aprofundată a implicațiilor și a efectelor juridice nu este de natură a îndeplini cerințele prevăzute de art.16 alin.(1) din Constituție. Tot astfel, nu pot fi reținute ca fiind de natură să susțină îndeplinirea acestor condiții nici argumentele exprimate în termeni foarte generali în punctul de vedere transmis de Președintele Camerei Deputaților, potrivit cărora sprijinul pe care statul îl acordă asociațiilor religioase, ar reprezenta ”o recunoaștere a rolului spiritual, educațional, social-caritabil, cultural și de parteneriat social, precum și statutul lor de factori ai păcii sociale, pe care cultele le îndeplinesc în societate.” Dacă s-ar accepta o astfel de argumentare generală – potrivită în orice împrejurare - ar însemna că orice măsură de gratificare a cultelor, indiferent de natură și de condițiile acordării, ar fi legitimă din punct de vedere constituțional. O astfel de interpretare a rolului cultelor religioase nu poate fi acceptată, întrucât le poziționează mai presus de lege, prin conferirea unui statut *ab initio* privilegiat. Or, argumentarea acordării unor beneficii unei categorii de subiecte de drept, indiferent care ar fi aceasta, trebuie să fie punctuală, adică prin raportare la scopul legii, pentru a justifica tratamentul diferit stabilit de legiuitor pentru respectiva categorie. Se observă că în același sens este și opinia Consiliului Economic și Social, care a avizat nefavorabil proiectul de lege, cu următoarea motivare: „prevederile propunerii legislative se constituie într-o măsură discriminatorie la adresa celorlalte asociații agricole aflate în aceeași situație.”

69. În consecință, pentru motivele arătate, Curtea constată că sunt întemeiate criticile formulate prin raportare la art.16 alin.(1) din Constituție, care instituie principiul egalității în drepturi, fără privilegii și fără discriminări.

(2) Susținerile privind încălcarea art.135 alin.(2) lit.a) din Constituție, potrivit căruia „Statul trebuie să asigure (...) protecția concurenței loiale”

70. În strânsă legătură cu încălcarea prevederilor art.16 alin.(1) din Constituție sunt și criticile autorilor sesizării prin care se susține, între altele, că „prin prezenta



lege s-a urmărit retragerea de la regulile economiei de piață, în dauna intereselor statului”. În continuare, autorii sesizării dezvoltă o serie de considerații vizând încălcarea aceluiași art.135 alin.(2) lit.a) prin coroborare cu art.1 alin.(5) din Constituție, cu specială referire la cadrul legal aplicabil în materia ajutoarelor de stat.

71. Examinând, mai întâi, critica cu caracter general vizând încălcarea normelor constituționale care caracterizează economia României ca fiind o economie de piață, bazată pe libera inițiativă și concurență, Curtea constată că aceasta este întemeiată. Sub acest aspect, Curtea a reținut, de principiu, în jurisprudența sa, că „în cadrul îndeplinirii obligațiilor statului prevăzute de Constituție în art.43 alin. (1), referitoare la luarea măsurilor de dezvoltare economică, respectiv în art.134 alin.(2) lit.a), referitoare la crearea cadrului favorabil pentru valorificarea tuturor factorilor de producție, legiuitorul are opțiunea liberă pentru a stabili măsurile de sprijinire, în diferite perioade, a anumitor ramuri ale economiei, a unor domenii de activitate, a anumitor categorii de întreprinzători și investiții. Opțiunea legiuitorului, în fiecare perioadă, este determinată de direcțiile politicii economice a statului, de nevoile de dezvoltare și de stimulare a diferitelor ramuri de activitate, de resursele materiale disponibile și de alți factori, **fără ca măsurile de sprijin selective să aibă caracter discriminatoriu.**” (Decizia nr. 247 din 10 iunie 2003, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 533 din 24 iulie 2003, Decizia nr.12 din 20 ianuarie 2004, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.115 din 9 februarie 2004).

72. Tot astfel, Curtea a mai reținut că, „în virtutea art. 135 alin. (2) lit. a) din Constituție, statul are obligația de a asigura libertatea comerțului și protecția concurenței loiale, însă această sarcină nu are caracter absolut și necondiționat; dimpotrivă, în funcție de specificul domeniului de reglementat, statul își poate modula intervenția, **astfel încât să asigure un echilibru între diferite interese divergente.**” (Decizia nr. 135 din 10 martie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 340 din 19 mai 2015). În realizarea acestui echilibru,



corespunzător principiului proporționalității, „orice măsură luată trebuie să fie adecvată - capabilă în mod obiectiv să ducă la îndeplinirea scopului, necesară - indispensabilă pentru îndeplinirea scopului și proporțională - **justul echilibru între interesele concrete pentru a fi corespunzătoare scopului urmărit.**” (a se vedea , de exemplu, Decizia nr. 462 din 17 septembrie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 775 din 24 octombrie 2014, paragraful 30)

73. Or, prin reglementarea posibilității schimburilor de terenuri la cererea unei categorii determinate de subiecte de drept, fără plata unor diferențe între valorile de circulație a terenurilor și cu scutirea de la plata impozitului pe venitul obținut din transferul terenurilor agricol, se realizează consfințirea prin lege a unei măsuri de sprijin acordate respectivei categorii, cu ignorarea ideii de echilibru între diferitele interese concurente în realizarea scopului legii, și anume acela de a crea *”structuri de exploatare a suprafețelor agricole deținute și creșterii potențialului de exploatare a acestora prin dezvoltarea unor ferme sau exploatații agricole viabile economic”*. Este vorba, în raport de acest scop, deopotrivă de interesele statului și ale structurilor care exploatează respectivele suprafețe agricole. În acest sens sunt aspectele consemnate în punctul de vedere transmis de Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale - Agenția Domeniilor Statului în care se arată că **legea criticată nu are în vedere interesul superior al statului român cu privire la buna administrare a terenurilor cu destinație agricolă**, „încercând practic să justifice, fără susținerea unei argumentații concise și coerente, fundamentată în drept, aplicarea unui tratament juridic privilegiat unor interese particulare”.

74. Viciile de neconstituționalitate constatate în raport cu prevederile art.16 alin.(1) și ale art.135 alin.(2) lit.a) din Constituție afectează reglementarea în ansamblul său, câtă vreme vizează scopul și modalitatea de acordare a privilegiului menționat. Constatarea neconstituționalității legii în ansamblul său determină ca, față de jurisprudența Curții Constituționale în materie, să nu se mai impună examinarea celorlalte critici punctuale formulate în raport cu art.1 alin.(5) din Constituție, referitoare la exigențele de calitate a legii, respectiv prin coroborarea



acestui articol cu prevederile art.135 alin.(2) lit.a) din Constituție, referitoare la regimul ajutoarelor de stat [Decizia nr.139 din 13 martie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, 336 din 3 mai 2019, par.87, Decizia nr.722 din 7 octombrie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.1074 din 13 noiembrie 2020, par.86].

75. 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 51 de deputați aparținând grupurilor parlamentare ale Partidului Uniunea Salvați România, Uniunii Democrate Maghiare din România, Partidului Național Liberal, Grupului minorităților, precum și de deputați neafiliați și constată că Legea privind comasarea terenurilor agricole deținute de asociațiile agricole constituite de unitățile de cult 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 28 octombrie 2020.

PREȘEDINTELE
CURȚII CONSTITUȚIONALE

Prof.univ.dr. Valer Dorneanu

PRIM - MAGISTRĂT-ASISTENT,

Mașeta Safta

