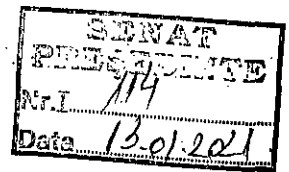




**R O M Â N I A**  
**CURTEA CONSTITUȚIONALĂ**  
**CABINETUL PREȘEDINTELUI**



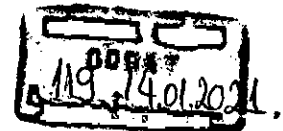
*Palatul Parlamentului*  
*Calea 13 Septembrie nr.2, Intrarea B1, Sectorul 5, 050725, București, România*  
*Telefon: (+40-21) 313.25.31; Fax: (+40-21) 312.54.80*  
*Internet: <http://www.ccr.ro> E-mail: [pres@ccr.ro](mailto:pres@ccr.ro)*

4119/2020

**Dosar nr.1915A/2020**

**CURTEA CONSTITUȚIONALĂ**  
**REGISTRATURĂ JURISDICTIONALĂ**  
**NR. 272 / 13 JAN 2021**

**Doamnei**  
**ANCA DANA DRAGU**  
**PREȘEDINTE AL SENATULUI**



Vă comunicăm, alăturat, în copie, Decizia nr.874 din data de 9 decembrie 2020, prin care Curtea Constituțională, cu unanimitate de voturi, a admis obiecția de neconstituționalitate formulată de Președintele României și a constatat că Legea privind camerele pentru agricultură, industrie alimentară, piscicultură, silvicultură și dezvoltare rurală este neconstituțională în ansamblul său.

Vă asigurăm de deplina noastră considerație.

**PREȘEDINTE,**

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

**ROMÂNIA**  
**CURTEA CONSTITUȚIONALĂ**

**Dosarul nr.1.915A/2020**

**DECIZIA nr.874**  
**din 9 decembrie 2020**

**referitoare la obiecția de neconstituționalitate a Legii privind camerele pentru  
agricultură, industrie alimentară, piscicultură, silvicultură și dezvoltare rurală**

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

1. Pe rol se află soluționarea obiecției de neconstituționalitate a Legii privind camerele pentru agricultură, industrie alimentară, piscicultură, silvicultură și dezvoltare rurală, obiecție formulată de Președintele României, în temeiul art.146 lit.a) din Constituție și al art.15 din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale.

2. Cu Adresa nr. CP1/1.335 din 29 octombrie 2020, Președintele României a transmis Curții Constituționale sesizarea formulată, care a fost înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.6.694 din 29 octombrie 2020 și constituie obiectul Dosarului nr.1.915A/2020.



3. În motivarea obiecției de neconstituționalitate, Președintele României formulează atât critici de neconstituționalitate extrinsecă, cât și critici de neconstituționalitate intrinsecă.

4. **Referitor la criticile de neconstituționalitate extrinsecă**, formulate prin raportare la art.1 alin. (5) și art.147 alin. (4) din Constituție, se arată că, potrivit art.29 din legea criticată: *„La data intrării în vigoare a prezentei legi se abrogă Legea nr.283/2010 privind camerele pentru agricultură, industrie alimentară, piscicultură, silvicultură și dezvoltare rurală, republicată, în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.553 din 7 august 2012, cu modificările și completările ulterioare”*, lege adoptată în condițiile art.77 alin.(2), cu respectarea prevederilor art.75 și ale art.76 alin.(1) din Constituție, ca lege organică, așa cum rezultă din formula de atestare a legii publicate în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.15 din 7 ianuarie 2011. Așadar, din analiza fișei parcursului legislativ al legii deduse controlului de constituționalitate, precum și din conținutul formulei de atestare a adoptării - *„Această lege a fost adoptată de Parlamentul României, cu respectarea prevederilor art.75 și ale art.76 alin.(2) din Constituția României, republicată”* - rezultă că printr-o lege ordinară a fost abrogată o lege organică.

5. În jurisprudența sa, Curtea Constituțională a statuat că ori de câte ori o lege derogă de la o lege organică, ea trebuie calificată ca fiind organică, întrucât intervine tot în domeniul rezervat legii organice. Mai mult, legiuitorul constituant a stabilit, în mod indirect, în cuprinsul conținutului normativ al art.73 alin.(3) din Constituție, că reglementările derogatorii sau speciale de la cea generală în materie trebuie și ele adoptate, la rândul lor, tot printr-o lege din aceeași categorie. Altfel spus, Curtea a reținut că dispozițiile unei legi organice nu pot fi modificate decât prin norme cu aceeași forță juridică (în acest sens, a se vedea, Decizia nr.53 din 18 mai 1994, Decizia nr.88 din 2 iunie 1998, Decizia nr.392 din 2 iulie 2014, Decizia nr.442 din 10 iunie 2015 și Decizia nr. 537 din 18 iulie 2018). Așadar, dacă, potrivit jurisprudenței instanței constituționale, dispozițiile unei legi organice nu pot fi modificate decât prin

norme cu aceeași forță juridică, cu atât mai mult însăși legea organică nu poate fi abrogată în integralitate printr-o lege cu caracter ordinar.

6. Cu privire la criticile de neconstituționalitate extrinsecă formulate prin raportare la art.1 alin.(5), art.111 alin.(1), art.138 alin.(5) și art.147 alin.(4) din Constituție, autorul sesizării arată că, potrivit art.19 alin.(1) din legea criticată: *„Finanțarea Camerei Agricole Naționale se asigură din: a) surse de la bugetul de stat, prin bugetul Ministerului Agriculturii și Dezvoltării Rurale, în primii trei ani de funcționare a camerelor agricole, prin finanțare degresivă; b) cotizații ale agricultorilor, membri ai camerelor agricole; c) cotă-parte din veniturile camerelor agricole județene; d) veniturile realizate din tarifele obținute prin exercitarea atribuțiilor prevăzute la art. 18, precum și din alte activități economice directe; e) donații și/sau sponsorizări; f) resurse obținute de la bugetul de stat, prin bugetul Ministerului Agriculturii și Dezvoltării Rurale, pentru plata sistemului de consultanță agricolă obligatorie acordat fermierilor, conform legii; g) comisioane; h) surse atrase prin Programul Național de Dezvoltare Rurală, Programul operațional pentru pescuit și prin alte instrumente și măsuri adecvate pe specific de activitate; i) prestări de servicii de consultanță sau asistență către fermieri, 16 contra cost; j) finanțare publică națională, europeană sau din alte surse; k) alte venituri prevăzute de lege”.*

7. În aplicarea acestor dispoziții, la art.23 din legea dedusă controlului de constituționalitate se prevede că: *„Resursele financiare necesare primelor alegeri se asigură de la bugetul de stat, prin bugetul aprobat al Ministerului Agriculturii și Dezvoltării Rurale. Ministrul agriculturii și dezvoltării rurale va stabili prin ordin, în termen de 10 zile de la data înființării Comitetului National de Inițiativă, sumele necesare organizării primelor alegeri, precum și modalitățile de decontare a acestora”.*

8. Astfel, analizând fișa parcursului legislativ al legii criticate, rezultă că Parlamentul nu a consultat Guvernul cu privire la impactul financiar al intervențiilor legislative preconizate la art.19 alin.(1) lit.a) din legea dedusă controlului de constituționalitate, contrar prevederilor art.111 alin.(1) teza a doua din Constituție.



alin.(5) din Constituție. Deși soluția legislativă ce prevede că finanțarea Camerei Agricole Naționale se asigură și din surse de la bugetul de stat, prin bugetul Ministerului Agriculturii și Dezvoltării Rurale, în primii trei ani de funcționare a camerelor agricole a rezultat în urma adoptării unui amendament la Camera decizională, Camera Deputaților, autorul sesizării consideră că se impunea respectarea prevederilor constituționale invocate.

9. Astfel, prin punctul 26 din anexa A la Raportul asupra proiectului de Lege privind camerele pentru agricultură, industrie alimentară, piscicultură, silvicultură și dezvoltare rurală (PLX - nr.183/2020) a fost aprobat amendamentul prin care se introduce o nouă sursă de finanțare a Camerei Agricole Naționale, respectiv „surse de la bugetul de stat, prin bugetul Ministerului Agriculturii și Dezvoltării Rurale, în primii trei ani de funcționare a camerelor agricole, prin finanțare degresivă”. Acest amendament nu este motivat din perspectiva impactului financiar și a încadrării în ținta de deficit.

10. În situația în care intervențiile legislative preconizate de Parlament au un impact direct asupra bugetului de stat, era necesar să existe o colaborare reală între Guvern (care să asigure adaptarea măsurilor prin raportare la situația economică a României în contextul eforturilor conjugate pentru combaterea epidemiei de Covid-19) și Parlament. În cauza de față, comisia permanentă din cadrul Camerei Deputaților a omis să solicite Guvernului elaborarea fișei financiare.

11. Autorul sesizării arată că, în jurisprudența sa, Curtea Constituțională a reținut că art.138 alin.(5) din Constituție impune stabilirea concomitentă atât a alocației bugetare, ce are semnificația unei cheltuieli, cât și a sursei de finanțare, ce are semnificația venitului necesar pentru suportarea acesteia, spre a evita consecințele negative, pe plan economic și social, ale stabilirii unei cheltuieli bugetare fără acoperire. Așadar, orice cheltuială trebuie să fie previzionată în deplină cunoștință de cauză în bugetul de stat, pentru a putea fi acoperită în mod cert în cursul anului bugetar. Prin Decizia nr.22 din 20 ianuarie 2016, Curtea Constituțională a reținut că, întrucât „nu are competența să se pronunțe cu privire la caracterul suficient al

resurselor financiare, rezultă că aceasta are doar competența de a verifica, prin raportare la art.138 alin. (5) din Constituție, dacă pentru realizarea cheltuielii bugetare a fost indicată sursa de finanțare”. Or, această verificare se poate realiza doar prin raportare la prevederile legale cuprinse în art.15 alin. (1) și (2) din Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice și în art. 15 alin.(1) lit.a) din Legea responsabilității fiscal-bugetare nr. 69/2010, care stabilesc obligația de întocmire a fișei financiare și care îi conferă acesteia un caracter complex, dat de efectele financiare asupra bugetului general consolidat. Aceasta trebuie să cuprindă, potrivit legii, schimbările anticipate în veniturile și cheltuielile bugetare pentru anul curent și următorii 4 ani; estimări privind eșalonarea creditelor bugetare și a creditelor de angajament, în cazul acțiunilor anuale și multianuale care conduc la majorarea cheltuielilor; măsurile avute în vedere pentru acoperirea majorării cheltuielilor sau a minusului de venituri pentru a nu influența deficitul bugetar. În acest sens, se menționează Decizia nr.36 din 2 aprilie 1996 și Decizia nr.591 din 14 iulie 2020.

12. Așadar, atunci când dispozițiile legale preconizate, ce generează impact financiar asupra bugetului de stat, sunt rezultatul unor amendamente admise în cadrul procedurii legislative, prima Cameră sesizată sau Camera decizională, după caz, are obligația de a solicita fișa financiară. În consecință, atunci când o inițiativă legislativă are implicații bugetare, Guvernul trebuie să prezinte atât punctul de vedere, cât și fișa financiară (a se vedea, în acest sens, Decizia nr.764 din 14 decembrie 2016).

13. În jurisprudența instanței constituționale, în ceea ce privește efectele omisiunii Parlamentului de a solicita fișa financiară, s-a reținut că în lipsa unei fișe financiare reactualizate la momentul adoptării legii (inclusiv cu amendamentul propus), conform art. 15 alin. (3) din Legea nr. 500/2002, și în lipsa unui dialog real între Guvern și Parlament, se consideră că la adoptarea legii s-a avut în vedere o sursă de finanțare incertă, generală și lipsită de un caracter obiectiv și efectiv, nefiind așadar reală (Decizia nr.22 din 20 ianuarie 2016 și Decizia nr.593 din 14 septembrie 2016).

14. Gestionarea eficientă a finanțelor publice, pentru a servi interesul public pe termen lung, este unul dintre obiectivele Legii responsabilității fiscale bugetare



nr.69/2010. În viziunea Legii nr. 69/2010, politica fiscal-bugetară trebuie să respecte și principiul stabilității, astfel încât să asigure predictibilitatea acesteia pe termen mediu, în scopul menținerii stabilității macroeconomice, dar și principiul echității, ce are în vedere impactul financiar potențial asupra generațiilor viitoare, precum și impactul asupra dezvoltării economice pe termen mediu și lung.

15. Astfel, potrivit art.4 alin.(1) din Legea nr.69/2010, Guvernul României va derula politica fiscal-bugetară pe baza principiului responsabilității fiscale, având „obligația de a conduce politica fiscal-bugetară în mod prudent și de a gestiona resursele și obligațiile bugetare, precum și riscurile fiscale de o manieră care să asigure sustenabilitatea poziției fiscale pe termen mediu și lung. Sustenabilitatea finanțelor publice presupune ca, pe termen mediu și lung, Guvernul să aibă posibilitatea să gestioneze riscuri sau situații neprevăzute, fără a fi nevoit să opereze ajustări semnificative ale cheltuielilor, veniturilor sau deficitului bugetar cu efecte destabilizatoare din punct de vedere economic sau social”.

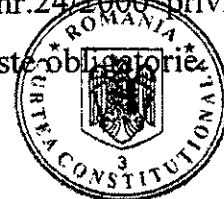
16. Mai mult, potrivit dispozițiilor art.137 alin.(1) din Constituție, *„Formarea, administrarea, întrebuințarea și controlul resurselor financiare ale statului, ale unităților administrativ-teritoriale și ale instituțiilor publice sunt reglementate prin lege”*, iar în aplicarea dispozițiilor constituționale, art.1 alin.(1) din Legea nr.500/2002 privind finanțele publice stabilește principiile, cadrul general și procedurile privind formarea, administrarea, angajarea și utilizarea fondurilor publice, precum și responsabilitățile instituțiilor publice implicate în procesul bugetar.

17. Autorul sesizării conchide că, în ceea ce privește legea supusă controlului de constituționalitate, prin care se introduc norme cu impact direct asupra bugetului Ministerului Agriculturii și Dezvoltării Rurale și, implicit, asupra bugetului de stat, nu au fost îndeplinite cerințele constituționale și legale referitoare la informarea Guvernului și la solicitarea fișei financiare de către Camera decizională în care au fost propuse și adoptate amendamente, astfel că la adoptarea acesteia s-a avut în vedere o sursă de finanțare incertă, generală și lipsită de un caracter obiectiv și real, ceea ce

contravine prevederilor art.111 alin.(1) și ale art.138 alin.(5) din Constituție referitoare la stabilirea sursei de finanțare.

18. Referitor la criticile de neconstituționalitate intrinsecă, se susține că, prin conținutul său normativ, legea dedusă controlului de constituționalitate contravine prevederilor art.1 alin.(5) din Constituție, în componenta privind calitatea legii, întrucât dispozițiile art.2 alin.(1) și (5), ale art.14, ale art.19 alin.(1) lit.a), alin.(2) lit.a) și alin.(5), precum și ale art.20 au un conținut neclar. Totodată, lipsa unor dispoziții tranzitorii din conținutul legii criticate contravine aceluiași prevederi constituționale, în dimensiunea referitoare la securitatea raporturilor juridice în curs de derulare.

19. Astfel, autorul sesizării susține că respectarea normelor de tehnică legislativă impunea în sarcina Parlamentului obligația de a se asigura că soluțiile legislative propuse respectă standardele minimale de calitate a legii, din perspectiva normelor de tehnică legislativă. Cu privire la considerarea legisticii formale, ca normă de referință în cadrul controlului de constituționalitate, în decursul timpului, Curtea Constituțională a arătat că, deși normele referitoare la tehnica legislativă „nu au valoare constituțională, [...] 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. Respectarea acestor norme concurează la asigurarea unei legislații care respectă principiul securității raporturilor — juridice, având claritatea și previzibilitatea necesară”. De aceea, „nerespectarea normelor de tehnică legislativă determină apariția unor situații de incoerență și instabilitate, contrare principiului securității raporturilor juridice în componenta sa referitoare la claritatea și previzibilitatea legii”. Se invocă, în acest sens, Decizia nr.26 din 18 ianuarie 2012, Decizia nr.681 din 27 iunie 2012, Decizia nr.447 din 29 octombrie 2013, Decizia nr.448 din 29 octombrie 2013 și Decizia nr.283 din 21 mai 2014. Așadar, potrivit jurisprudenței constante a instanței constituționale, respectarea normelor de tehnică legislativă instituite prin Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative este obligatorie.





20. Autorul sesizării arată că, potrivit art.2 alin.(1) și (5) din legea criticată, camerele agricole sunt organizații private de interes public, deschise, apolitice, fără scop patrimonial, cu personalitate juridică, și reprezintă partenerul de dialog al autorităților publice cu competențe în domeniile agriculturii, industriei alimentare, silviculturii și conexe, precum și al celorlalte autorități și instituții ale administrației publice centrale și locale, pe domeniile de competență. Consultarea camerelor agricole este obligatorie pentru orice situație care privește domeniul de activitate al acestora.

21. Potrivit art.2 alin.(1) din Legea nr.283/2010, act normativ ce urmează a fi abrogat, conform art.29 din legea criticată, *„Camerele agricole sunt organizații neguvernamentale deschise, apolitice, fără scop patrimonial, cu personalitate juridică, cu statut de utilitate publică dobândit în condițiile prezentei legi, și create în scopul: a) promovării intereselor fermierilor, persoane fizice/juridice din agricultură, cu toate ramurile ei, industrie alimentară, silvicultură, piscicultură, turism rural și agroturism, denumite în continuare domenii ale agriculturii și conexe, în funcție de competențele acestora; b) promovării în rândul fermierilor a politicii agricole comune, a programelor naționale de dezvoltare rurală, a strategiei și politicilor României de susținere financiară a agriculturii, a cercetării fundamentale și aplicate; c) intensificării absorbției fondurilor europene în agricultură, industrie alimentară, silvicultură, pescuit și acvacultură; d) formării profesionale și consultanței, care se acordă fermierilor persoane fizice și/sau juridice din domenii ale agriculturii și conexe”*.

22. Se afirmă că această calificare juridică a camerelor agricole a fost realizată prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr.58/2013 pentru modificarea și completarea Legii nr.283/2010 privind camerele pentru agricultură, industrie alimentară, piscicultură, silvicultură și dezvoltare rurală și pentru abrogarea art.II din Legea nr.122/2012 pentru modificarea și completarea Legii nr.283/2010 privind camerele pentru agricultură, silvicultură și dezvoltare rurală, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.347 din 12 iunie 2013, tocmai pentru că atribuțiile camerelor agricole prevăzute de legislație nu erau corelate cu atribuțiile ce decurg din

statutul de utilitate publică al camerelor agricole, care sunt rețele naționale de structuri autonome private ce promovează interesul public general, prin acțiune la nivel local și prin integrarea specificului local în procesul de elaborare a politicilor diferențiate pe sectoare de agricultură. Se precizează că, în forma inițială a Legii nr.283/2010, art.2 alin. (1) avea următorul conținut: „*Camerele agricole sunt instituții private de interes public, nonprofit, cu personalitate juridică, create în scopul: (...)*”.

23. Totodată, la art.6 alin. (4) din legea criticată se prevede că aceste camere agricole se vor înscrie „ca organizații private de interes public, nonprofit, în Registrul asociațiilor și fundațiilor aflat la grefa judecătorei în a cărei circumscripție teritorială își au sediul, până la data desfășurării alegerilor”. Or, potrivit Ordonanței Guvernului nr.26/2000 cu privire la asociații și fundații se înscriu în Registrul asociațiilor și fundațiilor organizațiile neguvernamentale, inclusiv cele care au dobândit statutul de utilitate publică. Ca atare, prin utilizarea sintagmei „organizații private de interes public”, iar nu a celei de „organizații neguvernamentale cu statut de utilitate publică”, corelativ cu obligația înscrierii în Registrul asociațiilor și fundațiilor, nu se poate stabili cu claritate care va fi natura juridică a camerelor agricole ce urmează a fi înființate.

24. Dintr-o altă perspectivă, se afirmă că soluția legislativă preconizată nu se justifică prin raportare la o nevoie socială reală și nici nu pare a porni de la un deziderat social prezent și de perspectivă sau de la insuficiențele legislației în vigoare, ceea ce contravine dispozițiilor art.6 alin. (1) și (2) din Legea nr.24/2000.

25. Totodată, norma potrivit căreia „consultarea camerelor agricole este obligatorie pentru orice situație care privește domeniul de activitate al acestora”, inclusiv de către autorități și instituții ale administrației publice centrale, are un grad nepermis de generalitate, ceea ce creează impredictibilitate în aplicare. În plus, norma nu prevede care ar fi sancțiunea juridică în ipoteza nerespectării obligației de consultare.

26. Se susține că aceeași critică poate fi adusă și cu privire la art.20 din legea supusă controlului de constituționalitate, ce prevede că „Este obligatorie consultarea



*camerelor agricole județene și, după caz, a Camerei Agricole Naționale de către toate autoritățile administrației publice locale și centrale, înaintea luării deciziilor cu privire la programele de dezvoltare locală, la implementarea unor industrii cu impact asupra exploatațiilor agricole și spațiului rural, precum și pentru scoaterea terenurilor din circuitul agricol”.*

27. Se arată că art.14 din legea criticată prevede că „(1) *Serviciul operațional administrativ, denumit în continuare SOA al Camerei Agricole Naționale și al camerelor agricole județene este constituit din personal contractual angajat potrivit legislației în vigoare și din personal preluat de la camerele agricole județene existente și de la instituțiile publice ale căror atribuții au fost preluate de camerele agricole nou înființate, în limita posturilor aprobate. (2) Camerele agricole se subrogă în toate drepturile și obligațiile instituțiilor publice a căror atribuții au fost preluate”.* Astfel, se apreciază că neclaritatea art.14 din legea criticată este strâns legată de neclaritatea referitoare la natura juridică a camerelor agricole ce urmează a fi înființate. Din această perspectivă, se consideră că este inadmisibil ca o entitate privată să preia atribuții și personal de la unele instituții publice și să se subroge în drepturile și obligațiile acestora. Mai mult, legea criticată nu prevede în concret care sunt acele instituții publice de la care se vor prelua de către camerele agricole unele atribuții și nici nu intervine asupra actelor normative ce reglementează activitatea acelor instituții.

28. Se consideră că sintagma „*finanțare degresivă*”, prevăzută în cuprinsul art.19 alin.(1) lit.a) din legea criticată ca sursă alternativă de finanțare atât pentru Camera Agricolă Națională, cât și pentru camerele agricole județene, are un conținut neclar, aceasta nefiind definită în conținutul legii criticate sau în alte acte normative.

29. Totodată, se apreciază că formularea „*Camera Agricolă Națională negociază cu Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale preluarea sistemului de consultanță agricolă obligatoriu de a fi prestat de acesta*”, prevăzută de art.19 alin.(5) din legea criticată, este de natură să genereze impredictibilitate, întrucât este neclar obiectul asupra căruia ar purta negocierea.

30. În ceea ce privește relația dintre Camera Agricolă Națională și Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale, se afirmă că în forma inițiatorului, adoptată tacit de către Senat, în calitate de primă Cameră sesizată, art.19 alin. (2) prevedea că *„Negocierile Camerei Agricole Naționale cu Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale privind sistemul de consultanță agricolă obligatoriu de a fi prestat de acesta, prevăzut în legislația europeană, precum și nivelul tarifelor pentru plata acestor servicii de consiliere obligatoriu a fi acordate fermierilor se fac anterior aprobării bugetului de stat pentru anul următor”*. Așadar, preluarea sistemului de consultanță agricolă obligatoriu a fi prestat de Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale de către Camera Națională Agricolă se îndepărtează de la scopul avut în vedere de către inițiator, iar prin modul în care a fost redactată norma se creează impredictibilitate în aplicare.

31. În plus, în ceea ce privește aplicarea în timp a legii, se arată că, potrivit art.29 din legea criticată, la data intrării în vigoare a acesteia se abrogă Legea nr.283/2010 privind camerele pentru agricultură, industrie alimentară, piscicultură, silvicultură și dezvoltare rurală, republicată, cu modificările și completările ulterioare. Legea nr.283/2010 ce se propune a fi abrogată a produs efecte timp de 10 ani, fiind deja înființate camere agricole. Mai mult, potrivit art.28 din Legea nr.283/2010, în forma în vigoare *„Mandatul persoanelor alese în cadrul camerelor agricole este de 4 ani, cu excepția mandatului primelor organe de conducere a cărui durată este de un an”*.

32. În acest sens, se consideră că absența unor dispoziții exprese tranzitorii cu privire la situațiile juridice născute sub imperiul legii vechi, dar care nu și-au produs în întregime efectele, lipsește norma de claritate și previzibilitate, ceea ce contravine dispozițiilor art.1 alin.(5) din Constituție, în componenta referitoare la calitatea legii. Totodată, se subliniază că, potrivit art.26 din Legea nr. 24/2000, în cazul în care prin noua reglementare sunt afectate raporturi sau situații juridice născute sub vechea reglementare, *„Proiectul de act normativ trebuie să cuprindă soluții legislative pentru situații tranzitorii, în cazul în care prin noua reglementare sunt afectate raporturi sau*



*situații juridice născute sub vechea reglementare, dar care nu și-au produs în întregime efectele până la data intrării în vigoare a noii reglementări.(...)*”. De asemenea, conform art.54 din Legea nr. 24/2000, „(1) Dispozițiile tranzitorii cuprind măsurile ce se instituie cu privire la derularea raporturilor juridice născute în temeiul vechii reglementări care urmează să fie înlocuită de noul act normativ. (2) Dispozițiile tranzitorii trebuie să asigure, pe o perioadă determinată, corelarea celor două reglementări, astfel încât punerea în aplicare a noului act normativ să decurgă firesc și să evite retroactivitatea acestuia sau conflictul între norme succesive”. Ca atare, pe de o parte, dispozițiile criticate contravin art.1 alin.(5) din Constituție în componenta referitoare la calitatea legii, iar, pe de altă parte, lipsa unor dispoziții tranzitorii contravine aceluiași prevederi constituționale, în dimensiunea referitoare la securitatea raporturilor juridice în curs de derulare.

33. În considerarea argumentelor expuse, se solicită admiterea sesizării și constatarea neconstituționalității Legii privind camerele pentru agricultură, industrie alimentară, piscicultură, silvicultură și dezvoltare rurală.

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

35. **Guvernul** a transmis punctul său de vedere prin adresa nr.5/5729/2020 din 25 noiembrie 2020, înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.7624 din 25 noiembrie 2020, prin care apreciază că sesizarea de neconstituționalitate cu privire la legea criticată este întemeiată.

36. Cu privire la criticile referitoare la încălcarea art.1 alin.(5) și a art.147 alin.(4) din Constituție, invocând jurisprudența Curții Constituționale cu privire la domeniul legii organice (Decizia nr.53 din 18 mai 1994, Decizia nr.786 din 13 mai 2009, Decizia nr.442 din 10 iunie 2015), susține că, din informațiile de pe site-ul Camerei Deputaților rezultă că legea supusă controlului de constituționalitate a fost adoptată de către Parlament ca lege ordinară, potrivit prevederilor art.75 și ale art.76

alin.(2) din Legea fundamentală, iar Legea nr.283/2010, a cărei abrogare se propune, prin art.29 din legea supusă controlului, a fost adoptată ca lege organică, potrivit art.77 alin.(2) și art.75 și art.76 alin. (1) din Constituție. Prin urmare, se propune abrogarea unei legi organice printr-o lege ordinară, ceea ce contravine principiului ierarhiei actelor normative consacrat de art.1 alin.(5) din Legea fundamentală și jurisprudenței Curții Constituționale, care are caracter obligatoriu pentru toate subiectele de drept, conform art.147 alin.(4) din Constituție. Ca atare, prin raportare la jurisprudența Curții, se apreciază că abrogarea Legii nr.283/2010, adoptată ca o lege organică, ar fi trebuit să se realizeze prin lege organică, nu prin lege ordinară, cum s-a întâmplat în speță. Orice derogări de la o lege organică, inclusiv abrogarea în întregime a legii organice, ar trebui să se realizeze tot printr-o lege organică.

37. Cu privire la criticile de neconstituționalitate raportate la art.1 alin.(5), art.111, art.138 alin.(5) și art.147 alin.(4) din Constituție, din perspectiva neîndeplinirii cerințelor constituționale și legale referitoare la informarea Guvernului și la solicitarea fișei financiare de către Camera decizională în care au fost propuse și adoptate amendamente, se apreciază că legea supusă controlului de constituționalitate introduce norme cu impact direct asupra bugetului Ministerului Agriculturii și Dezvoltării Rurale și, implicit, asupra bugetului de stat. Având în vedere că informările și documentele ce pot fi solicitate conform art.111 alin.(1) din Constituție sunt esențiale, pentru ca parlamentarii să-și exercite în cunoștință de cauză atribuțiile ce le revin în exercitarea funcției legislative, textul constituțional a prevăzut ca, în cazul inițiativelor legislative care implică modificarea prevederilor bugetului de stat sau a bugetului asigurărilor sociale de stat, solicitarea de informații este obligatorie. Acest principiu este în strânsă legătură cu prevederile art.138 din Constituție referitoare la bugetul public național. Solicitarea obligatorie de informații Guvernului în asemenea cazuri își găsește argumentarea în coroborarea prevederilor alin.(2) și alin.(5) ale art.138. Astfel, potrivit prevederilor alin.(2) al art.138, inițiativa în elaborarea proiectelor bugetului de stat și al bugetului asigurărilor sociale de stat aparține exclusiv Guvernului, care este singura instituție care le înaintează spre aprobare Parlamentului, în timp ce alin.(5) din



cadrul aceluiași articol prevede că „nicio cheltuială bugetară nu poate fi aprobată fără stabilirea sursei de finanțare”. Prin urmare, având în vedere jurisprudența Curții Constituționale dezvoltată cu privire la interpretarea art.111 alin.(1) și a art.138 alin.(5) din Constituție (a se vedea, spre exemplu, Decizia nr.22 din 20 ianuarie 2016, Deciziei nr.764 din 14 decembrie 2016, Decizia nr. 331 din 21 mai 2019, Decizia nr.58 din 12 februarie 2020), se apreciază că legea criticată poate aduce atingere dispozițiilor cuprinse în art.111 alin.(1) și art.138 alin.(5) din Constituție, în situația în care a lipsit fișa financiară la momentul adoptării legii conform art.15 alin.(3) din Legea nr.500/2002 sau dacă nu a fost solicitată informarea Guvernului. În acest context, Guvernul afirmă că verificarea în concret a îndeplinirii acestor condiții revine Curții Constituționale în cadrul realizării controlului de constituționalitate.

38. Referitor la criticile de neconstituționalitate intrinsecă, prin raportare la art.1 alin.(5) din Constituție, în componenta privind calitatea legii, se arată că relevante sunt considerentele Deciziei Curții Constituționale nr.1 din 10 ianuarie 2014 cu privire la reorganizarea camerelor agricole prin legea descentralizării și apreciază că sunt întemeiate susținerile autorului sesizării în ceea ce privește incertitudinea juridică referitoare la natura juridică a camerelor agricole. Mai mult, incertitudinea privind natura juridică a camerelor agricole este generată și de statutul juridic al personalului care funcționează în cadrul acestor camere, având în vedere că nu se stabilește cu precizie care este statutul personalului preluat de la instituțiile și autoritățile publice, nici care sunt aceste autorități și instituții publice de la care se preia personalul. De asemenea, nu rezultă care este statutul personalului astfel preluat, prin raportare la statutul personalului contractul prevăzut de Codul muncii și statutul funcționarului public prevăzut de Codul administrativ. Totodată, se apreciază că norma privind finanțarea de la bugetul de stat prevăzută la art.19 este neclară, având în vedere că legea criticată nu definește „finanțarea degresivă” la care se face referire în text, iar în art.20 din lege nu este clar care sunt situațiile în care camerele agricole trebuie consultate în mod obligatoriu și nici care este sancțiunea nerespectării acestei

obligății. Așadar, norma juridică generează incertitudine în aplicare. Prin urmare, Guvernul apreciază ca fiind întemeiate criticile de neconstituționalitate intrinsecă.

**39. Președinții celor două Camere ale Parlamentului** nu au comunicat punctele de vedere asupra obiecției de neconstituționalitate.

40. În conformitate cu dispozițiile art.76 din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, Curtea Constituțională, prin Adresa nr.7503 din 23 noiembrie 2020, a solicitat președintelui Senatului, respectiv președintelui Camerei Deputaților și președintelui Comisiei pentru agricultură, silvicultură, industrie alimentară și servicii specifice din Camera Deputaților să comunice dacă în procedura legislativă referitoare la legea supusă controlului de constituționalitate, în temeiul art.111 alin.(1) din Constituție, s-a solicitat informarea din partea Guvernului și, în caz afirmativ, dovada acestei solicitări. De asemenea, prin Adresa nr.7703 din 27 noiembrie 2020, Curtea Constituțională a solicitat secretarului general al Camerei Deputaților și secretarului general al Senatului să comunice dacă în privința legii criticate a fost solicitată distinct fișa financiară prevăzută la art.15 din Legea nr.500/2002 privind finanțele publice, cu modificările și completările ulterioare.

**41. Președintele Comisiei pentru agricultură, silvicultură, industrie alimentară și servicii specifice din Camera Deputaților**, prin Adresa nr. 4c-5/577 din 25 noiembrie 2020, înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.7579 din 25 noiembrie 2020, a comunicat Curții că (i) „a fost sesizată în fond cu proiectul de lege sus menționat pe 20 aprilie 2020, având termen de depunere a raportului 17 mai 2020”, (ii) „și-a desfășurat ședința pe 29 septembrie 2020, conform ordinii de zi anexată, la care a fost invitat Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale și a transmis în același timp materialele de lucru și amendamentele propuse la proiectul de lege” și (iii) anexează „dovezile respectării procedurii legislative: dovada solicitării punctului de vedere, ordinea de zi și înregistrarea ședinței Comisiei cu acceptul secretarului de stat din cadrul Ministerului Agriculturii și Dezvoltării Rurale, redat începând cu minutul 13.”





42. **Secretarul general al Camerei Deputaților**, prin Adresa nr.2/2732CP din 25 noiembrie 2020, înregistrată la Curte cu nr.7646 din 26 noiembrie 2020, a comunicat că „proiectul de lege a fost dezbătut și adoptat de Camera Deputaților, în calitate de cameră decizională la data de 6 octombrie 2020. În cadrul procedurii parlamentare la Camera Deputaților, nu a fost solicitată informarea Guvernului, întrucât Senatul, în calitate de primă Cameră sesizată pentru această inițiativă legislativă, a solicitat informarea și punctul de vedere al Guvernului la data de 4 februarie 2020, așa cum rezultă din fișa legislativă - anexată. În legătură cu dovada solicitării, ea poate fi făcută numai de către Senat, care a purtat corespondența cu Guvernul României cu privire la inițiativa legislativă menționată.” De asemenea, prin Adresa nr.2/7498 din 3 decembrie 2020, înregistrată la Curte cu nr.7797 din 3 decembrie 2020, a comunicat că „în cadrul procedurii parlamentare la Camera Deputaților, pentru proiectul de lege menționat nu a fost solicitată distinct fișa financiară prevăzută la art.15 din Legea nr.500/2002 privind finanțele publice, cu modificările și completările ulterioare”.

43. **Secretarul general al Senatului**, prin Adresa nr.xxxv4723 din 2 decembrie 2020, înregistrată la Curte cu nr.7725 din 2 decembrie 2020, a comunicat că a fost solicitată informarea prevăzută de art. 111 alin.(1) din Constituție. De asemenea, prin Adresa nr.xxxv4782 din 4 decembrie 2020, înregistrată la Curte cu nr.7813 din 4 decembrie 2020, a comunicat că nu a fost solicitată distinct fișa financiară prevăzută la art.15 din Legea nr.500/2002 privind finanțele publice, cu modificările și completările ulterioare.

#### **CURTEA,**

examinând obiecția de neconstituționalitate, punctul de vedere al Guvernului, raportul judecătorului-raportor, înscrisurile aflate la dosarul cauzei, dispozițiile legii criticate, precum și prevederile Constituției, reține următoarele:

44. Obiectul controlului de constituționalitate îl constituie dispozițiile Legii privind camerele pentru agricultură, industrie alimentară, piscicultură, silvicultură și

dezvoltare rurală, lege adoptată de Camera Deputaților, în calitate de Cameră decizională, la data de 6 octombrie 2020.

45. Legea criticată are ca obiect de reglementare înființarea, organizarea și funcționarea camerelor pentru agricultură, industrie alimentară, piscicultură, silvicultură și dezvoltare rurală și a Camerei Agricole Naționale, precum și abrogarea Legii nr.283/2010 privind camerele pentru agricultură, industrie alimentară, piscicultură, silvicultură și dezvoltare rurală, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 553 din 7 august 2012, cu modificările și completările ulterioare. Actul criticat este structurat pe capitole: capitolul I - *Dispoziții generale* care se referă la obiectul de reglementare, natura juridică și scopul camerelor agricole, capitolul II - *Organizarea alegerilor pentru camerele agricole*, capitolul III - *Sistemul electiv*, Capitolul IV - *Serviciul operațional administrativ*, capitolul V - *Atribuțiile camerelor agricole*, capitolul VI - *Finanțarea* atât a Camerei Agricole Naționale, cât și a camerelor agricole județene, capitolul VII - *Răspunderile, contravențiile și sancțiunile* și capitolul VIII - *Dispoziții finale*. De asemenea, legea are cinci anexe: anexa nr.1 în cuprinsul căreia se definesc termeni și expresii din cuprinsul legii; anexa nr.2 se referă la modul de funcționare a comitetelor de inițiativă; anexa nr.3 stabilește formularul listei de susținători a candidaților, precum și formularul de declarație ce trebuie completată de cel care atestă lista; anexa nr.4 cuprinde Statutul-cadru al camerelor agricole județene și al Camerei Agricole Naționale; anexa nr.5 Buletin de vot - formular.

46. Autorul sesizării susține că prevederile legii criticate contravin dispozițiilor constituționale ale art.1 alin.(5) în componenta referitoare la calitatea legii, ale art.111 alin.(1) privind informarea Parlamentului, ale art.138 alin.(5) referitoare la obligativitatea stabilirii surselor de finanțare pentru cheltuielile bugetare și ale art.147 alin.(4) referitor la deciziile Curții Constituționale, precum și principiului securității raporturilor juridice.



47. 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 această ordine, constatarea neîndeplinirii uneia având efecte dirimante și făcând inutile analiza celorlalte condiții (a se vedea, în acest sens, Decizia nr.334 din 10 mai 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.455 din 31 mai 2018, paragraful 27).

48. Sub aspectul titularului dreptului de sesizare, prezenta obiecție de neconstituționalitate a fost formulată de Președintele României, care, în temeiul art.146 lit. a) teza întâi din Constituție și al art. 15 alin. (1) din Legea nr. 47/1992, are dreptul de a sesiza Curtea Constituțională pentru exercitarea controlului de constituționalitate *a priori*, fiind, așadar, îndeplinită această primă condiție de admisibilitate.

49. Sub aspectul termenului în care poate fi sesizată instanța de control constituțional, potrivit art.15 alin.(2) din Legea nr.47/1992, acesta este de 5 zile de la data depunerii legii adoptate la secretarii generali ai celor două Camere ale Parlamentului, respectiv de 2 zile, începând de la același moment, dacă legea a fost adoptată în procedură de urgență. Totodată, în temeiul art.146 lit.a) teza întâi din Legea fundamentală, Curtea Constituțională se pronunță asupra constituționalității legilor înainte de promulgarea acestora, care, potrivit art.77 alin.(1) teza a doua din Constituție, se face în termen de cel mult 20 de zile de la primirea legii adoptate de Parlament. Cu privire la acest aspect se constată că Legea privind camerele pentru agricultură, industrie alimentară, piscicultură, silvicultură și dezvoltare rurală a fost adoptată, în procedură ordinară, de Camera Deputaților, Cameră decizională, în data

de 6 octombrie 2020 și a fost depusă, la aceeași dată, la secretarul general pentru exercitarea dreptului de sesizare cu privire la neconstituționalitatea legii și apoi trimisă spre promulgare, în data de 12 octombrie 2020. Prezenta sesizare a fost înregistrată la Curtea Constituțională în data de 29 octombrie 2020. Într-o atare situație, luând act de faptul că sesizarea de neconstituționalitate a fost formulată în termenul de 20 de zile, prevăzut de art.77 alin.(1) teza a doua din Constituție, Curtea constată că obiecția de neconstituționalitate este admisibilă sub aspectul respectării termenului în care poate fi sesizată instanța de control constituțional.

50. Sub aspectul obiectului sesizării, Curtea reține că acesta vizează Legea privind camerele pentru agricultură, industrie alimentară, piscicultură, silvicultură și dezvoltare rurală, lege adoptată în procedură ordinară de Camera Deputaților, în calitate de Cameră decizională, la data de 6 octombrie 2020, nepromulgată.

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

52. Examinând procesul legislativ de adoptare a legii criticate, Curtea reține că Propunerea legislativă privind camerele pentru agricultură, industrie alimentară, piscicultură, silvicultură și dezvoltare rurală, inițiată de un deputat, a fost depusă la data de 18 decembrie 2019 la Camera Deputaților și înaintată, la aceeași dată, Senatului, fiind înregistrată sub nr.L119/2020, solicitându-se de către inițiator procedură de urgență. În expunerea de motive se precizează că „Legea nr.283/2010 privind camerele pentru agricultură, industrie alimentară, piscicultură, silvicultură și dezvoltare rurală, republicată, cu modificările și completările ulterioare, prin implementare s-a demonstrat că nu răspunde cerințelor de descentralizare, profesionalizare și autonomie a activităților din domeniu, neproducând până în acest moment efecte juridice. S-au constatat disfuncționalități privind organizarea și desfășurarea efectivă a proceselor și etapelor premergătoare înființării camerelor agricole la nivel județean. De asemenea, prin legislația existentă nu s-au putut asigura sursele financiare necesare primelor alegeri de la bugetul de stat prin bugetul



Ministerului Agriculturii și Dezvoltării Rurale. În prezent, prin legea menționată, atribuțiile camerelor agricole nu sunt corelate cu atribuțiile ce decurg din statutul de instituție privată de interes public și cu prevederile din legislația Uniunii Europene în domeniu. Înființarea, organizarea și funcționarea camerelor pentru agricultură, industrie alimentară, piscicultură, silvicultură și dezvoltare rurală au la bază următoarele principii: descentralizarea, autonomia, profesionalizarea activității, incompatibilitatea, reprezentativitatea și egalitatea de șanse, asigurarea resurselor, parteneriatul, transparența, responsabilitatea autorităților publice. Propunerea legislativă asigură cadrul necesar și suficient organizării și desfășurării alegerilor pentru colegiile camerelor agricole și constituirii camerelor agricole la nivel județean și național.”

53. Așa cum rezultă din fișa actului normativ de pe pagina de internet a Senatului, la data de 4 februarie 2020, s-au solicitat avizele Consiliului Legislativ și Consiliului Economic și Social și punctul de vedere al Guvernului. Consiliul Legislativ a avizat favorabil propunerea legislativă, conform Avizului nr.163 din 5 martie 2020, reținând că face parte din categoria legilor ordinare și că majoritatea normelor reiterează dispoziții din Legea nr.283/2010 privind camerele pentru agricultură, industrie alimentară, piscicultură, silvicultură și dezvoltare rurală, republicată, cu modificările și completările ulterioare. Ca urmare, proiectul ar fi putut face obiectul unui act de modificare și completare al legii menționate. De asemenea, din forma propusă nu reiese cu claritate care este natura juridică a camerelor agricole ce urmează a fi înființate, în sensul că în cuprinsul proiectului nu este utilizată aceeași terminologie. Totodată, referitor la camerele agricole constituite, în prezent, potrivit Legii nr.283/2010, republicată, cu modificările și completările ulterioare, ce urmează a fi abrogată, se apreciază că este de analizat dacă proiectul nu ar trebui să cuprindă și dispoziții tranzitorii prin care să fie reglementată situația acestora după abrogarea legii respective. După primirea avizelor favorabile de la Consiliul Economic și Social, Comisia pentru buget, finanțe, activitate bancară și piață de capital și Comisia pentru muncă, familie și protecție socială și a avizului negativ de la Comisia pentru ape,

păduri, pescuit și fond cinegetic, a fost depus, la data de 14 aprilie 2020, raportul de respingere, cu un amendament, al comisiei sesizate în fond – Comisia pentru agricultură, industrie alimentară și dezvoltare rurală.

54. La data de 22 aprilie 2020, propunerea legislativă privind camerele pentru agricultură, industrie alimentară, piscicultură, silvicultură și dezvoltare rurală a fost adoptată de Senat, în forma inițială, în condițiile art.75 alin.(2) teza a treia din Constituție, potrivit căruia *„În cazul depășirii acestor termene se consideră că proiectele de legi sau propunerile legislative au fost adoptate”*.

55. Ulterior, forma adoptată de Senat a fost transmisă spre dezbateri Camerei Deputaților și înregistrată la data de 29 aprilie 2020, sub Pl-x nr.183/2020.

56. La data de 30 septembrie 2020, Comisia pentru agricultură, silvicultură, industrie alimentară și servicii specifice a depus raportul de adoptare, cu amendamente admise și respinse, și la data 6 octombrie 2020 legea a fost înscrisă pe ordinea de zi a plenului Camerei Deputaților și adoptată.

57. Așadar, din derularea procedurii legislative rezultă că în Camera decizională, după parcurgerea procedurii de avizare și informarea referitoare la propunerea legislativă, prin intermediul unor amendamente propuse de membrii Comisiei pentru agricultură, silvicultură, industrie alimentară și servicii specifice, sesizate în fond, și însușite de plenul Camerei Deputaților cu ocazia dezbaterii propunerii legislative, au fost introduse dispoziții noi, printre care și cele potrivit cărora finanțarea Camerei Agricole Naționale se asigură din surse de la bugetul de stat, prin bugetul Ministerului Agriculturii și Dezvoltării Rurale, în primii trei ani de funcționare a camerelor agricole, prin finanțare degresivă.

58. **Analizând criticile de neconstituționalitate extrinsecă referitoare la încălcarea art.111 alin.(1) din Constituție**, Curtea reține că în jurisprudența sa (Decizia nr. 58 din 12-februarie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.205 din 13 martie 2020, paragrafele 46-52), a constatat că, potrivit dispozițiilor art.111 alin.(1) teza a doua din Constituție, *„în cazul în care o inițiativă legislativă implică modificarea prevederilor bugetului de stat sau bugetului*



*asigurărilor sociale de stat, solicitarea informării este obligatorie*". Astfel, în conformitate cu dispozițiile art.111 alin.(1) prima teză din Constituție, „*Guvernul și celelalte organe ale administrației publice, în cadrul controlului parlamentar al activității lor, sunt obligate să prezinte informațiile și documentele cerute de Camera Deputaților, de Senat sau de comisiile parlamentare, prin intermediul președinților acestora*". Textul constituțional stabilește, pe de o parte, obligația Guvernului și a celorlalte organe ale administrației publice de a prezenta informațiile și documentele necesare actului legiferării și, pe de altă parte, modalitatea de obținere a acestor informații, respectiv la cererea Camerei Deputaților, a Senatului sau a comisiilor parlamentare, prin intermediul președinților acestora. Din aceste dispoziții rezultă că legiuitorul constituant a dorit să consacre garanția constituțională a colaborării dintre Parlament și Guvern în procesul de legiferare, instituind obligații reciproce în sarcina celor două autorități publice (a se vedea și Decizia nr. 515 din 24 noiembrie 2004, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1.195 din 14 decembrie 2004). Curtea a mai reținut că în cadrul raporturilor constituționale dintre Parlament și Guvern este obligatorie solicitarea unei informări atunci când inițiativa legislativă afectează prevederile bugetului de stat. Această obligație a Parlamentului este în consonanță cu dispozițiile constituționale ale art. 138 alin. (2) care prevăd că Guvernul are competența exclusivă de a elabora proiectul bugetului de stat și de a-l supune spre aprobare Parlamentului. În temeiul acestei competențe, Parlamentul nu poate prestabilii modificarea cheltuielilor bugetare fără să ceară Guvernului o informare în acest sens. Dat fiind caracterul imperativ al obligației de a cere informarea menționată, rezultă că nerespectarea acesteia are drept consecință neconstituționalitatea legii adoptate (Decizia nr.1.056 din 14 noiembrie 2007, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 802 din 23 noiembrie 2007). Așa cum a precizat Curtea, prin Decizia nr. 629 din 9 octombrie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 68 din 28 ianuarie 2019, art. 111 alin.(1) din Constituție „prevede expres și limitativ că relația dintre autoritățile menționate se realizează prin intermediul președinților

Camerei Deputaților, Senatului sau comisiilor parlamentare”. În acest sens sunt, de altfel, și normele regulamentare care detaliază procedura legislativă.

59. În cauză, Curtea reține că inițiativa legislativă a fost însoțită de dovada solicitării informării Parlamentului de către Guvern, solicitare care a fost formulată la data de 5 februarie 2020 de președintele Senatului, așa cum rezultă din Adresa nr.xxxv4723 din 2 decembrie 2020, înregistrată la Curte cu nr.7725 din 2 decembrie 2020, trimisă la solicitarea acesteia, și din fișa legislativă a propunerii legislative de pe site-ul Senatului. Așadar, Senatul și-a îndeplinit obligația de a solicita o informare din partea Guvernului, prin intermediul președintelui Camerei, cu respectarea prevederilor constituționale cuprinse în art.111 teza întâi care stabilesc expres că informațiile și documentele sunt cerute de Senat, prin intermediul președintelui Camerei.

60. În schimb, analizând art.19 alin.(1) lit.a) din legea supusă controlului, text introdus în Camera decizională, Curtea constată că acesta are, în mod evident, implicații bugetare, vizând finanțarea Camerei Agricole Naționale din surse de la bugetul de stat, prin bugetul Ministerului Agriculturii și Dezvoltării Rurale, în primii trei ani de funcționare a camerelor agricole, prin finanțare degresivă.

61. Pentru ca legea analizată să se coreleze cu prevederile bugetului de stat, în virtutea art.15 alin.(3) din Legea nr.500/2002, dacă în cursul dezbaterilor din cadrul comisiei sesizate în fond la una dintre Camere au apărut amendamente care impuneau modificarea prevederilor bugetului de stat sau ale bugetului asigurărilor sociale de stat, președintele acestei comisii avea obligația să solicite o nouă informare, reactualizată, din partea Guvernului [a se vedea Decizia nr. 58 din 12 februarie 2020, paragraful 49].

62. Prin urmare, întrucât în această etapă a procedurii parlamentare de adoptare a legii, nu s-a solicitat informarea din partea Guvernului, Curtea constată că nu au fost îndeplinite exigențele art.111 alin.(1) din Constituție.

63. **Examinând critica de neconstituționalitate extrinsecă formulată prin raportare la dispozițiile constituționale cuprinse în art.138 alin. (5)**, Curtea reține că, așa cum a statuat în mod constant în jurisprudența sa, obligația de indicări sursei de finanțare pentru aprobarea cheltuielilor bugetare, prevăzută de norma

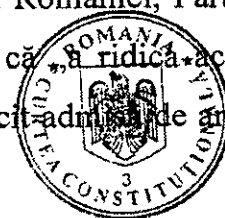




constituțională, constituie un aspect distinct de cel al lipsei fondurilor pentru susținerea finanțării din punct de vedere bugetar. Astfel, prin Decizia nr.1.093 din 15 octombrie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 711 din 20 octombrie 2008, Curtea Constituțională a reținut că stabilirea sursei de finanțare și insuficiența resurselor financiare din sursa astfel stabilită sunt două aspecte diferite: primul aspect este legat de imperativele art.138 alin. (5) din Constituție, iar al doilea nu are caracter constituțional, fiind o problemă exclusiv de oportunitate politică, ce privește, în esență, relațiile dintre Parlament și Guvern. Art.138 alin.(5) din Constituție impune stabilirea concomitentă atât a alocației bugetare, ce are semnificația unei cheltuieli, cât și a sursei de finanțare, ce are semnificația venitului necesar pentru suportarea acesteia, spre a evita consecințele negative, pe plan economic și social, ale stabilirii unei cheltuieli bugetare fără acoperire (a se vedea Decizia nr. 36 din 2 aprilie 1996, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 75 din 11 aprilie 1996). Așadar, norma constituțională nu se referă la existența *in concreto* a unor resurse financiare suficiente la momentul adoptării legii, ci la faptul ca acea cheltuială să fie previzionată în deplină cunoștință de cauză în bugetul de stat pentru a putea fi acoperită în mod cert în cursul anului bugetar. Prin Decizia nr. 22 din 20 ianuarie 2016, precitată, paragraful 58, Curtea a reținut că, întrucât „nu are competența să se pronunțe cu privire la caracterul suficient al resurselor financiare, rezultă că aceasta are doar competența de a verifica, prin raportare la art.138 alin. (5) din Constituție, dacă pentru realizarea cheltuielii bugetare a fost indicată sursa de finanțare”. Or, această verificare se poate realiza doar prin raportare la prevederile legale cuprinse în art.15 alin.(1) și (2) din Legea nr.500/2002 privind finanțele publice și în art.15 alin.(1) lit.a) din Legea responsabilității fiscal-bugetare nr. 69/2010, care stabilesc obligația de întocmire a fișei financiare și care îi conferă acesteia un caracter complex, dat de efectele financiare asupra bugetului general consolidat. Aceasta trebuie să cuprindă, potrivit legii, schimbările anticipate în veniturile și cheltuielile bugetare pentru anul curent și următorii 4 ani; estimări privind eşalonarea creditelor bugetare și a creditelor de angajament, în cazul acțiunilor anuale și multianuale care conduc la

majorarea cheltuielilor; măsurile avute în vedere pentru acoperirea majorării cheltuielilor sau a minusului de venituri pentru a nu influența deficitul bugetar.

64. Prin Decizia nr.58 din 12 februarie 2020, paragrafele 54-56, Curtea a reținut că, în ceea ce privește incidența dispozițiilor care impun solicitarea fișei financiare, este necesară lămurirea mai multor aspecte. Un prim aspect vizează faptul că, atâta vreme cât dispozițiile legale generează impact financiar asupra bugetului de stat, obligația solicitării fișei financiare incumbă inițiatorilor, în temeiul art.15 alin.(1) lit.a) din Legea responsabilității fiscal-bugetare nr.69/2010, potrivit căroră, „În cazul propunerilor de introducere a unor măsuri/politici/inițiative legislative a căror adoptare atrage majorarea cheltuielilor bugetare, inițiatorii au obligația să prezinte: a) fișa financiară prevăzută la art. 15 din Legea nr. 500/2002 [...]”, iar dacă acestea sunt rezultatul unor amendamente admise în cadrul procedurii legislative, prima Cameră sesizată sau Camera decizională, după caz, are obligația de a solicita fișa financiară (a se vedea, în acest sens, Decizia nr.764 din 14 decembrie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.104 din 7 februarie 2017). Totodată, Curtea a reamintit faptul că nu deputatul sau senatorul trebuie să întocmească fișa financiară, ci Guvernul, art.15 alin.(2) din Legea nr. 500/2002 stabilind expres că, „În cazul propunerilor legislative, Guvernul va transmite Camerei Deputaților sau Senatului, după caz, fișa financiară prevăzută la alin.(1), în termen de 45 de zile de la data primirii solicitării”. Prin urmare, pentru a respecta procedura constituțională de adoptare a unui act normativ care implică o cheltuială bugetară, respectiv art.138 alin.(5) din Constituție, este suficient ca inițiatorii actului normativ să facă dovada că, în temeiul dispozițiilor legale, anterior menționate, au solicitat Guvernului fișa financiară. Netransmiterea fișei financiare în termenul legal de către autoritatea publică căreia îi incumbă obligația de a întocmi acest document nu poate constitui un impediment în continuarea procedurii de legiferare. Sub acest aspect, prin Decizia nr.767 din 14 decembrie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 131 din 21 februarie 2017, paragraful 59, Curtea a stabilit că „s-a ridicat această competență a Guvernului la nivel de regulă constituțională implicit admisă de art.138



alin.(5) din Constituție ar echivala cu o condiție potestativă pură în sensul că orice lege ce are implicații bugetare ar putea fi adoptată numai dacă Guvernul a întocmit și a transmis Parlamentului fișa financiară. Or, dacă Guvernul nu susține inițiativa legislativă/nu este de acord cu ea și, prin urmare, nu transmite fișa financiară, nu poate bloca procesul legislativ printr-o atitudine omisivă”.

65. Curtea a reținut că un alt aspect vizează faptul că „fișa financiară prevăzută de art. 15 alin. (2) din Legea nr. 500/2002 nu trebuie confundată cu punctul de vedere emis de Guvern conform art.11 lit. b<sup>1</sup>) din Legea nr. 90/2001 [punct de vedere emis ca urmare a solicitării formulate în temeiul art.111 alin.(1) din Constituție, n.r.], cele două documente generate de Guvern având un regim juridic și, implicit, finalități diferite. Prin urmare, atunci când o propunere legislativă are implicații bugetare, Guvernul trebuie să prezinte ambele documente menționate, așadar atât punctul de vedere, cât și fișa financiară” (a se vedea Decizia nr. 767 din 14 decembrie 2016, precitată, paragraful 60).

66. Totodată, cu privire la efectele pe care le produce lipsa fișei financiare, Curtea a stabilit, de exemplu, prin Decizia nr.22 din 20 ianuarie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 160 din 2 martie 2016, paragraful 59, sau Decizia nr.593 din 14 septembrie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 886 din 4 noiembrie 2016, paragraful 30, că, „în lipsa unei fișe financiare reactualizate la momentul adoptării legii conform art.15 alin.(3) din Legea nr.500/2002, [...] și în lipsa unui dialog real între Guvern și Parlament [...], nu se poate trage decât concluzia că la adoptarea legii s-a avut în vedere o sursă de finanțare incertă, generală și lipsită de un caracter obiectiv și efectiv, nefiind așadar reală”.

67. Aplicând aceste considerente la cauza de față, Curtea constată că, în ceea ce privește legea supusă prezentului control de constituționalitate, în procedura de legiferare nu a fost solicitată fișa financiară nici de către inițiatorul propunerii legislative și nici de către Camera Parlamentului în care au fost propuse și adoptate amendamente, astfel cum rezultă din Adresele nr.2/7498 din 3 decembrie 2020 și nr.xxxv4782 din 4 decembrie 2020, trimise Curții Constituționale, la solicitarea

acesteia. Neîndeplinirea obligației solicitării fișei financiare conduce, în mod firesc, la concluzia că la adoptarea legii s-a avut în vedere o sursă de finanțare incertă, generală și lipsită de un caracter obiectiv și real, astfel că au fost încălcate prevederile constituționale cuprinse în art.138 alin. (5) referitoare la stabilirea sursei de finanțare.

68. Prin urmare, întrucât cheltuielile preconizate prin textele de lege criticate grevează asupra bugetului de stat, adoptarea lor ar fi fost posibilă doar după stabilirea sursei de finanțare în condițiile Legii fundamentale și după solicitarea fișei financiare de la Guvern. Neîndeplinirea obligației inițiatorului legii și a Camerei Parlamentului în care au fost propuse și adoptate amendamente de a solicita Guvernului fișa financiară, conform art.138 alin.(5) din Constituție coroborat cu art.15 alin.(2) din Legea nr.500/2002, conduce la concluzia că între Parlament și Guvern nu a existat un dialog real cu prilejul adoptării legii supuse controlului, iar Parlamentul a decis asupra majorării unor cheltuieli bugetare întemeindu-se pe o sursă de finanțare lipsită de un caracter obiectiv și efectiv. Prin urmare, Curtea constată că și **critica privind încălcarea dispozițiilor art.138 alin. (5) din Constituție este întemeiată.**

69. Față de temeinicia motivelor de neconstituționalitate extrinsecă, reținută prin raportare la dispozițiile art.111 alin.(1) și ale art.138 alin.(5) din Constituție, care afectează Legea privind camerele pentru agricultură, industrie alimentară, piscicultură, silvicultură și dezvoltare rurală, în ansamblul său, Curtea constată că nu mai este cazul să examineze celelalte critici de neconstituționalitate extrinsecă și intrinsecă formulate de autorul obiecției de neconstituționalitate (a se vedea, în același sens, Decizia nr.140 din 13 martie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.377 din 14 mai 2019, paragraful 84, Decizia nr.58 din 12 februarie 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, sau Decizia nr.591 din 14 iulie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.881 din 28 septembrie 2020, paragraful 93).

70. Cât privește efectele unei decizii prin care Curtea, în cadrul controlului anterior promulgării, constată neconstituționalitatea legii examinate, integralitatea



sa, iar nu doar a unor dispoziții din cuprinsul acesteia, în temeiul art. 147 alin. (4) din Legea fundamentală și având în vedere jurisprudența Curții 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 un efect definitiv cu privire la acel act normativ, consecința fiind încetarea procesului legislativ în privința respectivei reglementări”. De asemenea, așa cum a constatat în jurisprudența sa, Curtea reține că, în cazul inițierii unui nou proces legislativ, trebuie să fie respectate statuările cuprinse în decizia de admitere a Curții Constituționale cu referire la viciile de neconstituționalitate constatate (în acest sens fiind Decizia nr.619 din 11 octombrie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.6 din 4 ianuarie 2017, paragraful 50, Decizia nr. 139 din 13 martie 2019, precitată, paragrafele 88 și 89, sau Decizia nr.591 din 14 iulie 2020, precitată, paragraful 94).

71. 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 Președintele României și constată că Legea privind camerele pentru agricultură, industrie alimentară, piscicultură, silvicultură și dezvoltare rurală 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 9 decembrie 2020.

  
**PREȘEDINTELE  
CURȚII CONSTITUȚIONALE**

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

**MAGISTRAT-ASISTENT,**

  
**Bianca Drăghici**

